

Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Direito

Ricardo Fernandes Paixão

Regulação de Pagamentos pelo Banco Central do Brasil

Payments Regulation by Banco Central do Brasil

Brasília
2019

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

Regulação de Pagamentos pelo Banco Central do Brasil

Ricardo Fernandes Paixão

Orientador: Prof. Dr. Henrique Araújo Costa

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel, no Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, linha de pesquisa de *Transformações da Ordem Social e Econômica e Regulação*.

Brasília, ____ de _____ de ____.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Ricardo Fernandes Paixão

Regulação de Pagamentos pelo Banco Central do Brasil

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel, no Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, linha de pesquisa de *Transformações da Ordem Social e Econômica e Regulação*.

Aprovada em: ____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Henrique Araújo Costa
(Orientador – Presidente)

Prof. Dr.
(Membro)

Prof. Dr.
(Membro)

Prof. Dr.
(Suplente)

Agradecimentos

Ao meu orientador, Professor Henrique Araújo Costa, por todo o apoio e paciência durante vários anos.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Fr Fernandes Paixão , Ricardo
 Regulação de Pagamentos pelo Banco Central do Brasil /
 Ricardo Fernandes Paixão ; orientador Prof. Dr. Henrique
 Araújo Costa. -- Brasília, 2019.
 82 p.

 Monografia (Graduação - Direito) -- Universidade de
 Brasília, 2019.

 1. Sistema de Pagamentos Brasileiro. I. Araújo Costa,
 Prof. Dr. Henrique , orient. II. Título.

Resumo

Esse trabalho pretende analisar a ação regulatória do Banco Central do Brasil no setor de pagamentos brasileiro desde os estudos iniciais, ainda nos anos 1990, as reformas prudenciais que deram origem ao sistema de liquidação pelo bruto em tempo real, materializado no Brasil pelo Sistema de Transferência de Reservas (STR), os estudos sobre o mercado de pagamentos (2005 e 2010), a edição da Lei 12.865/2013, que trouxe os sistemas de pagamento para o perímetro regulatório do Banco Central e, por fim, a constituição do ecossistema brasileiro de pagamentos instantâneos.

Abstract

This paper analyses the regulatory actions by Banco Central do Brasil in the payment sector in Brazil since the initial studies, still in the 1990s, going through the prudential reforms that lead to the Brazilian gross net settlement system (Sistema de Transferência de Reservas), the payment systems reports (2005 and 2010), the enactment of Law 12,865/2013, which brought payments under the regulatory perimeter of the central bank and, at last, the building of the Brazilian instant payments ecosystem.

Keywords: Sistema de Pagamentos Brasileiro, Banco Central do Brasil.

Introdução	2
Reforma prudencial – SPB – Contas garantia bancária	2
Capítulo 2	8
Diagnóstico do Sistema de Pagamentos de Varejo no Brasil	8
Capítulo 3	11
Relatório sobre a Indústria de Cartões de Pagamentos	11
Capítulo 4	14
O microssistema de pagamentos introduzido pela Lei 12.865/2013	14
A Lei 12.865/2013.....	14
Regramentos administrativos sobre o Sistema de Pagamentos Brasileiro	25
A democratização dos pagamentos no pequeno varejo: Recebíveis	33
A intervenção do Banco Central.....	35
A Circular 3952 de 27 de junho de 2019.	37
1. Definições	37
2. Registro e negociação de recebíveis de arranjo de pagamentos.....	37
3. Deveres das instituições credenciadoras	39
4. Deveres dos sistemas de registro	39
5. Convenção entre entidades reguladoras	39
6. Vigência.....	40
Capítulo 5	42
Pagamentos e Inovação.....	42
M-PESA	46
Abordagem regulatória.....	47
Alipay & WeChat	49
Características das plataformas chinesas	50
Capítulo 6	54
Pagamentos Instantâneos	54
A abordagem do Banco Central do Brasil	56
Versão Preliminar dos Requisitos Fundamentais para o Ecossistema de Pagamentos Instantâneos Brasileiro	58
Versão Intermediária dos Requisitos Fundamentais para o Ecossistema de Pagamentos Instantâneos Brasileiro	61
Versão Final dos Requisitos Fundamentais para o Ecossistema de Pagamentos Instantâneos Brasileiro. .	65
Fórum PI.....	67
Participantes	68
Atividades	68
Conclusão	72
Bibliografia	73

Introdução

Reforma prudencial – SPB – Contas garantia bancária

Um sistema de pagamentos é um conjunto de regras e instrumentos que permite a transferência de valores entre os agentes econômicos tendo, usualmente, como intermediário, uma instituição financeira. Sistemas de pagamento modernos podem envolver múltiplas instituições financeiras, arranjos de pagamentos (Visa, Mastercard, Elo), processadores, sistemas de mensageria (SWIFT) etc. No topo da cadeia de pagamento estão câmaras de compensação e liquidação. Compensação é o processo pelo qual é apurada a quantia líquida devida a cada um dos participantes, tipicamente instituições financeiras. Liquidação é a transferência final de fundos. Um processo com essa complexidade está sujeito a vários riscos, sendo os principais:

- Risco de crédito: risco que um participantes não seja capaz de honrar suas obrigações financeiras no sistema na data acordada ou em qualquer momento no futuro;
- Risco de liquidez: o risco que participante não seja capaz de honrar suas obrigações financeiras quando esperado, embora possa ser capaz de honrá-las em algum tempo futuro;
- Risco Legal: que um arcabouço legal fraco ou incertezas legais causem ou exacerbem riscos de crédito ou de liquidez;

- Risco operacional: o risco que fatores operacionais como defeitos técnicos ou erros operacionais causem ou exacerbem riscos de crédito ou de liquidez;
- Risco sistêmico: o risco que a incapacidade de um dos participantes em honrar suas obrigações, ou uma falha no próprio sistema, possa resultar na incapacidade de outros participantes do sistema ou instituições financeiras em outras partes do sistema financeiro possam honrar suas obrigações à medida que vão vencendo. Tal falha poderia resultar em problemas de liquidez ou de crédito em vários participantes e, como consequência, ameaçar a estabilidade do sistema ou dos mercados financeiros. (*Committee on Payment and Settlement Systems*, 2001), p.6.

Uma das características mais importantes de um sistema de pagamentos, para mitigar os riscos acima, é a certeza de liquidação (transferência de recursos) nos pagamentos realizados entre seus participantes. As transferências cursadas no sistema de pagamentos devem ser finais, irrevogáveis e incondicionais. Esse é um dos princípios arrolados pelo antigo Comitê de Sistemas de Pagamentos e Liquidações do BIS, atual Comitê de Pagamentos e Infraestruturas de Mercado, CPMI, *Committee on Payments and Market Infrastructures*, em seu *Core Principles for Systemically Important Payment Systems*, que tem servido de base para o desenvolvimento de sistemas de pagamentos em várias partes do mundo.

Em 1997 o BC inicia estudos¹ para uma reforma geral no sistema de pagamentos

¹ <https://www.bcb.gov.br/htms/novaPaginaSPB/LBTR.pdf>

brasileiro. O principal ponto da reforma foi a implementação de um sistema de liquidação pelo valor bruto em tempo real (do inglês Real Time Gross Settlement System), em linha com os *Core Principles for Systemically Important Payment Systems*.

A experiência de uma quase crise bancária de grandes proporções quando da implementação do Real deixou claro a fragilidade do sistema de pagamentos e o risco a que a autoridade monetária se expunha quando a conta mantida pelos bancos no BC, a conta Reservas Bancárias, devido à defasagem de liquidação, permitia saldos a descoberto. Na época da reforma (2001) o valor a descoberto diariamente era da ordem de R\$ 6 bilhões.

O novo sistema, sistematizado a partir da medida provisória 2.115-16, de 23 de fevereiro de 2001, posteriormente convertida na Lei nº 10.214, de 2001, trouxe várias modificações ao arcabouço normativo de pagamentos.

A lei consolida a liquidação centralizada no Banco Central pelo novo sistema de liquidação do bruto em tempo real, o Sistema de Transferência de Reservas, STR, e na câmara de liquidação operada pelos bancos, a Câmara Interbancária de Pagamentos, CIP. A partir da entrada em vigor da lei, o Banco Central se tornou operador do Sistema de Transferências de Reservas - STR, que processa as transações de pagamento em tempo real, sem filas de espera, fechamentos ao final do dia ou priorização de determinadas transações em relação a outras. As transações são liquidadas (transferência definitiva do valor) à medida que chegam ao sistema do BC. Também as

transações ocorrem de forma bruta, ou seja, cada transação será processada de maneira completa, sem divisões ou apurações de valor líquido entre as partes.

Com a operação das transações de pagamento em liquidação bruta em tempo real (LBTR) se tornou impossível a ocorrência de saldos a descoberto nas contas Reservas Bancárias e criou novo motivo para demanda de reservas por parte dos bancos, além do cumprimento de compulsório: liquidar suas operações em tempo real.

Os bancos privados, por sua vez, operam uma câmara de pagamentos semelhante: a Câmara Interbancária de Pagamentos ou CIP que usa conceito diferente da LBTR do STR, a Liquidação Diferida pelo Saldo Líquido - LDL. Nesse sistema a compensação é realizada, em geral, uma vez por dia e apenas o valor líquido devido a cada participante é transferido. O usual desses sistemas é que a liquidação ocorra ao final do dia e é efetuada por transferências entre as contas das instituições (no Brasil, a conta Reservas Bancárias) financeiras no Banco Central. Esses sistemas não oferecem o mesmo grau de segurança de um sistema de liquidação do bruto em tempo real mas seu custo de operação é menor. Esses sistemas têm mais risco de liquidez e há uma concessão implícita de crédito do banco recebedor ao banco pagador (já que a liquidação só ocorre no final do dia).

A legislação anterior à Lei 10.214/2001 não reconhecia o processo de novação, mecanismo contratual onde as câmaras de compensação podem se interpor como responsáveis por garantir a finalização de transação entre as partes. Além disso a lei de

falências previa como preferenciais créditos trabalhistas, tributários etc. em detrimento aos pagamentos cursados em câmaras de liquidação. De maneira a possibilitar às câmaras e prestadores de serviço de compensação e liquidação oferecer maior certeza e confiabilidade, a lei 10.214/2001 prevê um arranjo no qual essas empresas, para os fins de liquidação das operações neles cursada, assumem a posição de contratante (Lei 10.214/01, art. 4º).

Além disso a lei estipula (art. 5º) separação de patrimônio especial, formado por bens e direitos necessários a garantir o cumprimento das obrigações existentes em cada um dos sistemas que estiverem operando. E os bens e direitos integrantes do patrimônio especial, bem como seus frutos e rendimentos, não se comunicarão com o patrimônio geral (art. 5º) ou outros patrimônios especiais da mesma câmara ou prestador de serviços de compensação e de liquidação, e não poderão ser utilizados para realizar ou garantir o cumprimento de qualquer obrigação assumida pela câmara ou prestador de serviços de compensação e de liquidação em sistema estranho àquele ao qual se vinculam.

A lei também passa a garantir (art. 7º) preferência às transações de pagamentos em relação à regimes de insolvência civil, concordata, intervenção, falência ou liquidação extrajudicial, a que seja submetido qualquer participante, não afetarão o adimplemento de suas obrigações, assumidas no âmbito das câmaras ou prestadores de serviços de compensação e de liquidação, que serão ultimadas e liquidadas pela câmara ou prestador de serviços, na forma de seus regulamentos.

(Consultor Jurídico Conjur, 2002) (Brito, 2002) (Lobo, 2017)

Em resumo, o primeiro estágio da reforma do sistema brasileiro de pagamentos teve como objetivos a melhora da estrutura de liquidação de transações envolvendo transferências de fundos e ativos e com foco em reduzir risco sistêmico associado com possíveis falhas na cadeia de pagamentos.

Capítulo 2

Diagnóstico do Sistema de Pagamentos de Varejo no Brasil

Após a reforma de 2001, principalmente em aspectos relevantes da infraestrutura de pagamentos, o Banco Central publica, em 2005, extenso diagnóstico sobre os pagamentos no varejo (*Banco Central do Brasil*, 2005).

O BC, refletindo sobre a fragmentação de infraestruturas de pagamentos observada no mercado, “aponta que as forças de mercado, para alcançar os objetivos de eficiência de forma satisfatória, precisam de estímulos adequados para atuar de forma cooperativa, envolvendo os operadores e os participantes do sistema de pagamentos” (*Idem*).

As principais deficiências notadas, em 2005, foram:

- utilização em grande escala dos instrumentos de pagamento em papel;
- compensação e liquidação fragmentadas;
- baixa interoperabilidade da infraestrutura (rede de caixas eletrônicos e de maquininhas de captura de pagamento), em arranjos verticalmente integrados que, assim, não aproveita economias de escala e prejudica a inovação.

O BC notou também outra dificuldade no fato de que participantes importantes do ecossistema de cartões de pagamentos, por exemplo Visa e Mastercard, são empresas

não financeiras e portanto fora do perímetro regulatório naquele momento. O mesmo ocorre com Cielo e Rede, as principais credenciadoras (operadoras de máquinas de cartão no ponto de vendas). Essas últimas realizam o processamento das operações com o cartão e prestam serviços de compensação e liquidação.

Regular e fiscalizar componentes do ecossistema de cartões onde uns são instituições financeiras e outros não abre potencial para arbitragem regulatória, o que prejudica a alocação eficiente dos recursos. Esse é um dos primeiros indícios do regulador sobre a necessidade de ampliar o perímetro regulatório de maneira a incluir pelo menos a maioria dos participantes do ecossistema de pagamentos (*Idem*), p 134.

Como consequência do Diagnóstico sobre Pagamentos no Varejo o Banco Central publica, em 2006, diretiva ao mercado² onde recomenda que o setor procure aumentar a colaboração em infraestrutura de maneira a aumentar a eficiência, sem prejuízo da inovação e de um ambiente competitivo. Além disso a diretiva indica que o Banco Central, apesar de ainda não dispor de mandato regulatório do setor como um todo, continuará atento aos desenvolvimentos e promoverá estudos quando necessário,.

Nessa época (2005) os credenciadores, as empresas que capturam transações de pagamento no varejo, eram integrados verticalmente, ou seja, a Visanet (futura Cielo) só aceitava cartões Visa e a Redecard (futura Rede) só aceitava cartões Mastercard. Essas empresas faziam um “pacote” de serviços que incluía não só a captura de transações, mas também o serviço de rede de transmissão de dados e estruturas de compensação e liquidação. É sabido da literatura (*Banco Central do Brasil*, 2010) que

² https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/Documents/sistema_pagamentos_brasileiro/Publicacoes_SPB/Diretiva-1-2006.pdf

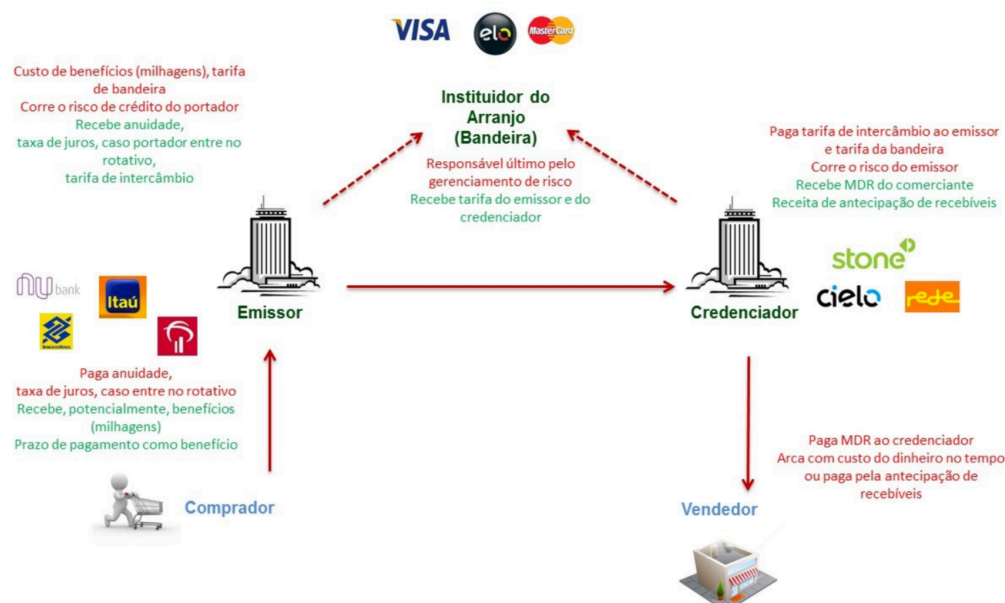
essas estruturas apresentam economias de escala, ou seja, há diminuição do custo unitário por transação à medida que cresce o volume de transações. A conclusão do Banco Central foi que haveria espaço para ganhos de eficiência caso a infraestrutura fosse compartilhada.

Capítulo 3

Relatório sobre a Indústria de Cartões de Pagamentos

Nos termos da Diretiva 1-2006 o Banco Central publica, em 2010, outro grande estudo, desta vez o foco é nas práticas do setor de cartões de crédito e débito de ampla aceitação (Visa, Mastercard, Elo). Em colaboração com a Secretaria de Acompanhamento Econômico do então Ministério da Fazenda e a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, o relatório teve como objetivo verificar a existência de falhas de mercado e, se fosse o caso, recomendar ações para melhorar o ambiente competitivo, fomentar inovação e promover maior eficiência econômica (*Idem*).

Seguindo estrutura similar ao relatório de varejo (2005), o relatório de cartões (2010) possibilitou a todos os participantes do ecossistema de cartões de pagamento (arranjos de pagamentos (bandeiras), emissores (em geral bancos), credenciadoras (adquirentes) e provedores de infraestrutura) a oportunidade de opinar sobre uma versão preliminar do relatório. O principal objetivo do relatório foi identificar condutas e estruturas dos participantes do mercado de maneira a embasar futuras decisões. Ver figura abaixo ilustração desses participantes.



Fonte: Senado Federal ((*Senado Federal*, 2018), p. 26.).

Conforme já observado no relatório de varejo em 2005 o novo relatório, dessa vez, enfatizou a integração vertical na função de credenciamento de varejo. A estrutura de mercado originada nessas empresas (Visanet e Redecard) era muito próxima de um duopólio, o que gerava ineficiências e criava barreiras à entrada.

Essa constatação levou a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, mesmo antes da publicação do novo relatório, em 2009, a determinar o fim da exclusividade entre os adquirentes Visanet e a bandeira Visa e Redecard e a bandeira Mastercard (<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi0708200918.htm>).

O relatório de cartões foi além e não só recomendou o fim da exclusividade entre bandeira e credenciador como também a separação da função de prestação de serviço de rede de dados e de credenciamento propriamente, além da criação de um provedor neutro para as funções de liquidação e compensação (*Banco Central do Brasil*, 2010),

p. 143.

Ainda na função de adquirência, o relatório de cartões identificou que a falta de interoperabilidade entre os diferentes provedores de serviços de rede de dados era uma grande barreira de entrada ao mercado brasileiro. Devido às grandes economias de escala presentes no serviço de redes de dados, o setor é usualmente atendido por poucas empresas de grande porte. A integração vertical das empresas de prestação de serviços de rede, como era o caso, com os adquirentes existentes (Visanet e Redecard), criava barreiras de entrada e limitava a competição nesse mercado.

Do ponto de vista da conduta o relatório de cartões enfatizou o prazo de 28 dias para os varejistas receberem operações de vendas realizadas na função crédito, situação presente unicamente no Brasil, e configurando comportamento impróprio que gera renda artificial a emissores e credenciadores que “antecipam” esses recebíveis mediante pagamento de taxa pelos varejistas.

Em resumo, o relatório de cartões apontou a existência de várias falhas de mercado, praticamente todas associadas a práticas dos credenciadores: alto grau de integração vertical, acordos de exclusividade, falta de neutralidade nos provedores de liquidação e compensação, falta de interoperabilidade entre os provedores de serviços de redes de dados e a consequente falta de competitividade no mercado de credenciamento/adquirência (*Idem*), p. 120-130.

Capítulo 4

O microssistema de pagamentos introduzido pela Lei 12.865/2013

Após 15 anos do início das reformas no sistema de pagamentos,³ surge a Lei 12.865 de 09 de outubro de 2013. Convertida da Medida Provisória 615 de 17/05/2013 e tratando de vários tópicos, dentre os quais benefícios tributários para a região nordeste e o “Refis da Crise”,⁴ a lei, em seus artigos 6º a 15º, complementada pelas resoluções do Conselho Monetário Nacional 4.282 e 4.283 de 4 de novembro de 2013 e uma série de circulares do Banco Central publicadas ao longo do tempo (3681, 3682, 3683, 3721, 3765, 3885, 3886, 3887, 3849, 3900, 3952 e outras.) constrói um microssistema normativo para pagamentos.

Os dez artigos referentes a pagamentos da Lei 12.865/2013 (6º ao 15º) destilam os 15 anos de experimentação e estudos do Banco Central num tour de force de concisão e técnica legislativa que consegue, a um só tempo, disciplinar um setor vibrante e de crescimento acelerado (o ecossistema de serviços de cartões de crédito e débito), prever sua obsolescência e indicar o futuro (pagamentos instantâneos).

A Lei 12.865/2013

Sobre o sistema de pagamentos o artigo 6º da Lei 12.865/2013 acrescenta no caput os arranjos e as instituições de pagamento ao Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) e, portanto, passam para o perímetro regulatório do BC.

³ <https://www.bcb.gov.br/https/novaPaginaSPB/LBTR.pdf>

⁴ A ementa: Autoriza o pagamento de subvenção econômica aos produtores da safra 2011/2012 de cana-de-açúcar e de etanol da região Nordeste e o financiamento da renovação e implantação de canaviais com equalização da taxa de juros; dispõe sobre os arranjos de pagamento e as instituições de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro - SPB; altera a Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, para autorizar a União a emitir, sob a forma de colocação direta, em favor da Conta de Desenvolvimento Energético - CDE, títulos da dívida pública mobiliária federal; e dá outras providências.

Nos próximos seis incisos são definidos alguns dos novos termos como arranjo de pagamento (os sistemas Visa, Mastercard, Diners, American Express e Hipercard são exemplos) como um conjunto de regras e procedimentos que disciplina a prestação de determinado serviço de pagamento e instituidor de arranjo como a pessoa jurídica responsável pelo arranjo (se refere às “bandeiras” na linguagem de cartões, ou seja, as pessoas jurídicas responsáveis pelos arranjos acima). Notar a mudança de terminologia dos relatórios para a lei. Saiu a palavra “esquema”, que pode ter alguma conotação negativa, e entrou a mais neutra “arranjo”. O inciso III define as novas instituições de pagamentos como pessoas jurídicas que, aderindo a um ou mais arranjos de pagamento, tenham como atividade:

- a) disponibilizar serviço de aporte ou saque de recursos mantidos em conta de pagamento;
- b) executar ou facilitar a instrução de pagamento relacionada a determinado serviço de pagamento, inclusive transferência originada de ou destinada a conta de pagamento;
- c) gerir conta de pagamento;
- d) emitir instrumento de pagamento;
- e) credenciar a aceitação de instrumento de pagamento;
- f) executar remessa de fundos;
- g) converter moeda física ou escritural em moeda eletrônica, ou vice-versa, credenciar a aceitação ou gerir o uso de moeda eletrônica;

O inciso IV define conta de pagamento como conta de registro detida em nome de usuário final de serviços de pagamento utilizada para a execução de transações de pagamento e o inciso V define instrumento de pagamento como o dispositivo ou conjunto de procedimentos acordado entre o usuário final e seu prestador de serviço de pagamento utilizado para iniciar uma transação de pagamento.

Observadores argutos, como o ex-diretor de política monetária do Banco Central, Reinaldo Le Grazie (*Le Grazie*, 2019), notaram que a legislação criou um espécie de “pequeno banco” na figura da instituição de pagamento e na conta de **pagamento uma** espécie de conta corrente simplificada. Para que não reste qualquer dúvida o § 2º da Lei 12.865/2013 especifica que é vedada às instituições de pagamento a realização de atividades privativas de instituições financeiras, ou seja, as instituições de pagamento não se enquadram no especificado pelo art. 17 da Lei 4595/1964 que define instituições financeiras.⁵ Apesar disso, a analogia não é casual. Tanto que o próprio Banco Central, por meio da Circular 3.900 de 17 de maio de 2018, possibilitou que as contas de pagamento passassem a receber salários como qualquer conta corrente.

Além disso, como nota (*Balduccini et al.*, 2014), p. 20, muitas das novas regras que eram até então aplicáveis exclusivamente às instituições financeiras passaram a ser aplicáveis também às instituições de pagamento. Isso se deveu a um objetivo do regulador de reforçar a simetria regulatória entre os setores de pagamento e bancários.

Mas é o § 4º do artigo 6º da Lei 12.865/2013 que traz provisão efetivamente

⁵ Art. 17. Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros.

revolucionária ao determinar que não são alcançados pela lei os arranjos de pagamento em que o volume, a abrangência e a natureza dos negócios, a serem definidos pelo Banco Central do Brasil, não forem capazes de oferecer risco ao normal funcionamento das transações de pagamentos de varejo.

Por que essa determinação legal é revolucionária? O próprio diretor que assinou a maior parte dos normativos responde:

A ideia de proporcionalidade na regulação prudencial de instituições financeiras, por exemplo, é um sucesso. Na mesma linha de regulação ajustada ao risco, novos entrantes e fintechs operam sob uma espécie de sandbox regulatório: modelo baseado em menores requisitos regulamentares por período limitado de tempo ou em função do tamanho da operação, abrindo espaço para experimentação e incentivando a inovação (*Le Grazie*, 2019).

A Lei 12.865/2013 criou uma sandbox regulatória automática em 2013, três anos antes da primeira sandbox regulatória do setor financeiro no mundo, a sandbox da Financial Conduct Authority (FCA) do Reino Unido (*FCA - Financial Conduct Authority*, 2015). A Circular 3.682 de 4 de novembro de 2013 detalha os limites nos quais uma instituição de pagamento não será abrangida pela lei e, portanto, estará fora do perímetro regulatório do Banco Central até alcançá-los:

Art. 2º Não integram o SPB os arranjos:

...

II - em que o conjunto de participantes apresentar, de forma consolidada,

volumes

a) R\$500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais) de valor total das transações, acumulado nos últimos doze meses; e

b) 25.000.000 (vinte e cinco milhões) de transações, acumuladas nos últimos doze meses;

Assim, nos termos da norma, qualquer empresa pode, sem licença, oferecer serviços de pagamento até que atinja simultaneamente R\$ 500 milhões de reais de volume de transações e 25 milhões de transações nos últimos doze meses. O parágrafo 1º do art. 2º da Circular 3.682, acima, especifica as providências a serem tomadas quando a instituição de pagamento atinge os limites:

§ 1º O instituidor de arranjo de pagamento não integrante do SPB com base no inciso II do **caput** deve acompanhar a evolução dos limites indicados e, ao verificar a superação de qualquer desses limites, deve:

I - apresentar pedido de autorização no prazo de trinta dias, contados a partir da data de superação; e

II - comunicar às instituições que participam do arranjo, por meio de carta e de publicação em jornal de circulação compatível com a abrangência do serviço de pagamento disciplinado pelo arranjo, quanto à necessidade de solicitarem autorização para funcionamento, quando cabível, nos termos da Circular no 3.683, de 4 de novembro de 2013.

Esse microssistema normativo foi o responsável pelo surgimento de muitos dos “bancos

digitais” no Brasil (Nubank e MercadoPago são exemplos que começaram como instituições de pagamentos).

Vale a pena repetir para que não passe despercebido. A Lei 12.865/2013 e o microsistema regulatório de pagamentos (A resolução do Conselho Monetário Nacional 4.282 de 4 de novembro de 2013 e circulares do Banco Central (3681, 3682, 3683, 3721, 3765, 3885, 3886, 3887, 3849)) criaram a possibilidade de empresas não financeiras (nos termos do art. 17 da Lei 4595/1964) oferecerem, sem necessidade inicial de licença pelo regulador, o que, para a maioria dos efeitos práticos, é um produto/serviço muito similar a uma conta corrente bancária, podendo inclusive (Circular do Banco Central 3.900 de 17/05/2018) receber depósito de salários.

Continuando a análise da Lei 12.865, o art. 7º estabelece princípios que deverão ser observados pelas instituições e arranjos de pagamentos, assim como pelo Banco Central ao regular o setor. A importância de analisar os princípios está no fato de que os princípios devem nortear a interpretação de todos os demais dispositivos normativos. Os princípios são:

I - interoperabilidade ao arranjo de pagamento e entre arranjos de pagamento distintos;

II - solidez e eficiência dos arranjos de pagamento e das instituições de pagamento, promoção da competição e previsão de transferência de saldos em moeda eletrônica, quando couber, para outros arranjos ou instituições de pagamento;

III - acesso não discriminatório aos serviços e às infraestruturas necessários ao

funcionamento dos arranjos de pagamento;

IV - atendimento às necessidades dos usuários finais, em especial liberdade de escolha, segurança, proteção de seus interesses econômicos, tratamento não discriminatório, privacidade e proteção de dados pessoais, transparência e acesso a informações claras e completas sobre as condições de prestação de serviços;

V - confiabilidade, qualidade e segurança dos serviços de pagamento; e

VI - inclusão financeira, observados os padrões de qualidade, segurança e transparência equivalentes em todos os arranjos de pagamento.

Parágrafo único. A regulamentação deste artigo assegurará a capacidade de inovação e a diversidade dos modelos de negócios das instituições de pagamento e dos arranjos de pagamento.

Dentre os princípios elencados destaca-se a interoperabilidade entre arranjos e acesso às infraestruturas, claramente mostrando o aprendizado do regulador obtido por meio dos estudos anteriores (*Banco Central do Brasil, 2005*), (*Banco Central do Brasil, 2010*), onde, conforme acima, verificou-se que os credenciadores (adquirentes, as empresas que credenciam varejistas a receber pagamentos, instalam “maquininhas” e prestam serviços de rede) eram verticalmente integrados com empresas de compensação e liquidação, o que é ineficiente do ponto de vista econômico, já que esses serviços apresentam ganhos de escala que se perdem na verticalização. Além do fato que a empresa verticalizada erige barreiras de entrada a empresas menores sem capacidade de construir toda a estrutura. Esse último ponto leva a outro princípio destacado, o da promoção da concorrência, que aparece de maneira explícita no inciso

II mas também implicitamente no parágrafo único, que afirma que toda regulação referente a este artigo assegurará a capacidade de inovação das empresas participantes do ecossistema de pagamentos. Esse princípio já estava explicitado na Diretiva 1/2006⁶ emitida logo após a publicação do Relatório de Meios de Pagamento no Varejo em 2005.

A ênfase no princípio da inovação desde a Diretiva 1/2006 e sua colocação em separado no parágrafo único do art. 7º indica a importância conferida a esse princípio pelo regulador de pagamentos. O que vai ao encontro da hipótese acima de que a escolha institucional de criar um espaço de experimentação (uma “sandbox regulatória” ou, de maneira mais precisa, a exclusão de instituições de pagamento menores, nos termos do inciso II do art. 6º da Lei 12.865/2013, do perímetro regulatório) foi escolha premeditada e proposital.

É interessante contrastar a regulação de pagamentos com a das “fintechs de crédito”. A Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 4.656, de 26 de abril de 2018, dispõe sobre os dois novos tipos de instituição financeira, a sociedade de crédito entre pessoas (SEP) e sociedade de crédito direto (SCD). Alguns pontos na resolução indicam postura mais cautelosa do regulador:

Art. 3º, caput, a SCD fará operações de empréstimo apenas com recursos financeiros que tenham como única origem capital próprio.

⁶ O processo de inovação é essencial ao desenvolvimento, à geração e à difusão de novos produtos e serviços de pagamento na indústria de cartões. A heterogeneidade é parte do objetivo do aumento de bem-estar e a diferenciação de produtos e serviços é benéfica para os consumidores, pelo aumento das oportunidades de escolha. A cooperação em infra-estrutura não deve representar fator impeditivo à inovação e à diferenciação de produtos e serviços entre os diversos participantes de mercado.

Art. 3º, § 2º vedação à SCD de usar denominação ou nome fantasia que contenha termos característicos das demais instituições do Sistema Financeiro Nacional ou de expressões similares em vernáculo ou em idioma estrangeiro, como banco ou “bank”.

Art. 5º, inciso I, é vedado à SCD I - captar recursos do público, exceto mediante emissão de ações, assim a instituição não terá acesso a depósitos nem à vista nem à prazo (CDBs).

Art. 16º Com exceção de investidores qualificados, conforme definição da regulamentação pela Comissão de Valores Mobiliários, o limite máximo da operação com um mesmo devedor, na mesma SEP, não deverá exceder R\$ 15.000,00. Essa restrição restringe muito o uso de SEPs para atender a pessoas jurídicas.

Art. 25. A SCD e a SEP devem ser constituídas sob a forma de sociedade anônima. Forma societária mais restritiva e complexa, o que pode afastar empresas menores.

Art. 26. A SCD e a SEP devem observar permanentemente o limite mínimo de R\$1.000.000,00 (um milhão de reais) em relação ao capital social integralizado e ao patrimônio líquido, o que pode não ser razoável quando se pensa em

startups.

Art. 28. O funcionamento da SCD e da SEP depende de prévia autorização do Banco Central do Brasil, conforme disposto nesta Resolução e nas demais disposições regulamentares vigentes. Ver a diferença entre essa disposição legal e o § 4º do artigo 6º da Lei 12.865/2013 e sua regulamentação pelo art. 2º da Circular 3.682 de 4 de novembro de 2013, onde firmas abaixo de um limite são propositalmente excluídas do perímetro regulatório.

O suposto excesso de rigor do Banco Central na concessão de licenças para *fintechs* de crédito foi objeto de críticas como, por exemplo, (Veiga e Sankiewicz, 2017) enfatizam que essas normas tendem a limitar a atividade das *fintechs* atuantes no segmento de crédito, pois os requerimentos de capital mínimo e de autorização, além da forma societária, impedem que pequenos empreendimentos possam ser iniciados.

O artigo 9º da Lei 12.865/2013, na forma de 14 incisos e 6 parágrafos, dá amplos poderes ao Banco Central e ao Conselho Monetário Nacional para regular arranjos e instituições de pagamento. Por exemplo:

- I. disciplinar os arranjos de pagamento;
- I. I. disciplinar a constituição, o funcionamento e a fiscalização das instituições de pagamento, bem como a descontinuidade na prestação de seus

serviços;

III. limitar o objeto social de instituições de pagamento;

IV. autorizar a instituição de arranjos de pagamento no País;

V. autorizar constituição, funcionamento, transferência de controle, fusão, cisão e incorporação de instituição de pagamento, inclusive quando envolver participação de pessoa física ou jurídica não residente;

VI. estabelecer condições e autorizar a posse e o exercício de cargos em órgãos estatutários e contratuais em instituição de pagamento;

VII. exercer vigilância sobre os arranjos de pagamento e aplicar as sanções cabíveis;

VIII. supervisionar as instituições de pagamento e aplicar as sanções cabíveis;

Em outro ponto que evidencia o desejo de simetria regulatória entre instituições financeiras e de pagamento, a Lei 12.865/2013 traz em seu art.12 que os recursos mantidos em contas de pagamento constituem patrimônio separado, que não se confunde com o da instituição de pagamento. Além disso estes recursos não estão sujeitos a medidas de judiciais de constrição como arresto, sequestro, busca e apreensão., assim como não podem ser dados em garantia de débitos assumidos pela

instituição de pagamentos. Levando a simetria regulatória um passo além, as instituições de pagamento se sujeitam aos mesmos regimes especiais de resolução típicos das instituições financeiras: Regime de Administração Especial Temporária, RAET (Dec.-lei 2.321/1987), no qual a instituição continua a funcionar enquanto o Bacen realiza o saneamento, e intervenção e liquidação extrajudicial conforme a Lei 6.024/1974.

Regramentos administrativos sobre o Sistema de Pagamentos Brasileiro

Na esteira da vigência da Lei 12.865/2013, no mês seguinte à promulgação da lei, o Banco Central publicou a Resolução 4.282 do Conselho Monetário Nacional (CMN) e as Circulares 3.681, 3.682 e 3.683 todas em 04 de novembro de 2013.

A Resolução 4.282 do CMN é o marco normativo mais genérico, logo abaixo da Lei 12.865/2013, e estabelece as diretrizes que devem ser observadas na regulamentação, na vigilância e na supervisão das instituições de pagamento e nos arranjos de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB).

Além de repetir os princípios já elencados no art. 7º da Lei 12.865/2013 (ver acima), a Resolução 4.282/2013 torna a enfatizar, em vários pontos, que as regulamentações do sistema de pagamentos devem observar o princípio da proporcionalidade, no sentido que a regulação mais onerosa deve ser proporcional ao risco sistêmico potencial colocado pela entidade sob regulação. Isso fica claro no art. 6º, seção II da Resolução 4.282/2013 que trata dos arranjos não integram o Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB):

Art. 6º Não integram o SPB os arranjos de pagamento que, a critério do Banco Central do Brasil, não ofereçam risco ao normal funcionamento das transações de pagamentos de varejo, bem como as instituições de pagamento que participem exclusivamente desses arranjos, conforme avaliação do Banco Central do Brasil.

Os parâmetros a serem considerados pelo regulador para aferir quais entidades estarão fora do perímetro regulatório serão pelo menos um dos seguintes:

I - limitação de propósito;

II - valor total das transações de pagamento;

III - saldo dos recursos depositados em conta de pagamento;

IV - quantidade de transações realizadas;

V - número de usuários finais;

VI - efeitos do funcionamento do arranjo de pagamento sobre o mercado.

Ainda no sentido de regulação proporcional a Resolução 4.282/2013 também enfatiza que, para as empresas menores, fora do perímetro regulatório, o regulador, ao exigir informações, deve considerar o princípio da economicidade:

Art. 7º Na definição das regras sobre prestação de informações pelos instituidores dos arranjos de pagamento não integrantes do SPB, o Banco Central

do Brasil deverá ter em consideração o princípio da economicidade.

A proporcionalidade aparece também no art. 10 como segue:

Art. 10. As instituições de pagamento serão classificadas em modalidades de acordo com a natureza dos serviços prestados e disciplinadas de forma proporcional aos riscos inerentes às suas atividades.

Os princípios presentes na Lei 12.865/2013 e novamente repetidos na Resolução 4.282/2013, como interoperabilidade entre arranjos, acesso não discriminatório aos serviços e infraestruturas necessários ao funcionamento dos arranjos de pagamento, inclusão financeira, fomento à competição e inovação, como visto abaixo, serão constantemente invocados pelo regulador para justificar várias medidas adotadas ao longo do tempo.

Em relação às demais circulares do Banco Central publicadas em conjunto com a Resolução 4.282/2013 em 04/11/2013 temos:

1. Circular 3.680 que dispõe sobre a conta de pagamento utilizada pelas instituições de pagamento para registros de transações de pagamento. Nessa circular é evidente a simetria regulatória entre conta de pagamento operada por instituição de pagamento e conta corrente operada por banco. Isso fica claro especialmente nos arts. 6º, 6A e 6B que tratam de provisões para KYC (abreviação da expressão em inglês *know your customer*), típicas de instituições financeiras para evitar lavagem de dinheiro e financiamento ao terrorismo. A

circular inova possibilitando simplificação para contas de pagamento pré-pagas (movimentadas tipicamente por algum tipo de cartão de débito) com saldos menores de R\$ 5,000. Nesse caso o regulador exige que a instituição identifique o usuário final apenas com nome completo e número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), conforme o art. 4º.

2. Circular 3.681 que dispõe sobre o gerenciamento de riscos, os requerimentos mínimos de patrimônio, a governança de instituições de pagamento, a preservação do valor e da liquidez dos saldos em contas de pagamento. Esta circular traz para as instituições de pagamentos requerimentos similares, mas simplificados, aos das instituições financeiras para gerenciamento dos riscos operacionais, de liquidez e de crédito.

3. Circular 3.682 que aprova o regulamento detalhado que disciplina a prestação de serviços de pagamentos no âmbito dos arranjos de pagamentos integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB) e estabelece os critérios segundo os quais os arranjos de pagamento não integrarão o SPB. Essa circular foi extensivamente modificada desde sua edição em 2013, sendo a modificação mais extensiva promovida pela Circular 3886/2018. Entre as modificações estão a exclusão do perímetro regulatório do Banco Central de arranjos de pagamentos criados no contexto de políticas públicas pelo governo federal como os *vouchers* alimentação e o vale cultura, a simplificação do processo de autorização para arranjos de pagamento e outros.

4. Circular 3.683 que é a simétrica à 3.682, que lida com arranjos de pagamento, enquanto a 3.682 lida com instituições de pagamento. A circular estabelece os requisitos e os procedimentos para constituição, autorização para funcionamento, alterações de controle e reorganizações societárias, cancelamento da autorização para funcionamento, condições para o exercício de cargos de administração das instituições de pagamento e autorização para a prestação de serviços de pagamento por instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Essa circular foi revogada inteiramente pela Circular 3885/2018 e uma das principais novidades da nova norma são os limites, numa janela de 12 meses, a partir dos quais uma instituição de pagamentos deve ingressar com pedido de autorização para funcionamento:

Art. 6º A autorização para funcionar deve ser solicitada por instituição de pagamento que apresente valores financeiros superiores a pelo menos um dos seguintes parâmetros:

I - R\$500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais) em transações de pagamento;

ou

II - R\$50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais) em recursos mantidos em conta de pagamento pré-paga.

Outra mudança foi a supressão dos dispositivos relativos à autorização para constituição de instituição de pagamento, uma vez que o regulador estipulou

valores a partir dos quais essas instituições deveriam entrar com pedido de autorização (acima), apenas instituições já constituídas e em operação estariam abrangidas pela regulamentação.

Desde 2013 o Banco Central vem fazendo modificações no arcabouço normativo de pagamentos derivado da Lei 12.865/2013 buscando aproximar o mercado aos princípios da interoperabilidade entre arranjos, promoção de inovação, concorrência e inclusão financeira. Um exemplo é a Circular 3.765/2015 editada, dentro outros, para coibir a prática de arranjos fechados nos quais as atividades de credenciamento de varejistas e serviço de rede de dados são fornecidos pelo próprio instituidor do arranjo. Como exemplo pode-se citar as bandeiras (instituidores de arranjos de pagamento) American Express e Elo que tinham transações capturadas apenas pelo credenciador Cielo (instituição de pagamento do tipo credenciador) e a bandeira Hiper/Hipercard que na época funcionava apenas com o credenciador Rede. Note-se que Elo é bandeira (instituidor de arranjo) de propriedade do Banco do Brasil e Bradesco, American Express do Bradesco e Cielo também propriedade desses bancos. Hipercard e Rede são marcas do Itaú Unibanco. Assim esses “arranjos fechados” forçavam uma integração vertical entre o credenciador e o arranjo, ambos de propriedade dos mesmos bancos. Para coibir tal prática o Banco Central passou a exigir que só poderiam continuar como “fechados”, e portanto fora da regra que exigia ampla captura (por qualquer credenciador), aqueles arranjos que movimentarem menos de R\$ 20 bilhões por ano. Os demais serão considerados “abertos” e deverão ter transações capturadas por qualquer credenciador.⁷

⁷ <https://www.valor.com.br/financas/4243154/bc-lanca-regra-para-estimular-abertura-do-mercado-de-cartoes>

A regulação, por vezes, é incisiva e menos principiológica, como, por exemplo, a Circular 3.887/2018, que define estritamente a remuneração paga pelo emissor de cartão (banco ou instituição de pagamento) ao instituidor de arranjo de pagamento (bandeira), também conhecida como tarifa de intercâmbio:

Art. 2º Nos arranjos de pagamento de que trata o caput do art. 1º, ficam estabelecidos os seguintes limites máximos relativos à tarifa de intercâmbio:

I - 0,5% (cinco décimos por cento) para a média da tarifa de intercâmbio, ponderada pelo valor das transações; e

II - 0,8% (oito décimos por cento) como valor máximo a ser aplicado em qualquer transação.

Outro exemplo das melhorias introduzidas pelo Banco Central é a portabilidade de salários. Por meio da Resolução 4.639 do Conselho Monetário Nacional de 22/02/2018 e da Circular 3.900 de 17/05/2018, o regulador possibilitou portabilidade da conta salário não somente para contas correntes em outra instituição financeira, mas também para contas de pagamento.⁸ Contas-salários são as contas criadas pela Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 3.402 de 6/9/2006. Estas contas são contas abertas pelos empregadores, em nome do empregado, para pagamento de salários, proventos, soldos, vencimentos, aposentadorias, pensões e similares. Apenas o empregador faz depósitos e o empregado tem tarifas isentas em relação aos seguintes serviços: fornecimento de cartão para movimentação, cinco saques a cada crédito, duas consultas

⁸

https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadVoto.asp?arquivo=/Votos/BCB/2018119/Voto_1192018_BCB.pdf

de saldo e dois extratos por mês. Além disso, os recursos podem ser transferidos para outra conta, a pedido do empregado, por meio da portabilidade salarial.⁹ Antes as transferências só eram possíveis entre contas bancárias. A partir da Resolução 4.639 de 22/02/2018 e da Circular 3.900 de 17/05/2018, se tornou possível solicitar a portabilidade também para contas de pagamento. A medida beneficiou *fintechs* não bancárias (instituições de pagamento) como Nubank, PayPal e Pagseguro.

Outro tópico polêmico alvo de ação pelo regulador é a chamada “trava bancária”.

No Brasil há prática peculiar nos pagamentos recebidos com cartões de crédito que o lojista só recebe após 28 dias. É uma legítima “jabuticaba”, presente apenas no Brasil. A notória necessidade do varejo por liquidez e capital de giro, na presença desse prazo deu origem a toda uma indústria de “antecipação de recebíveis”.

O Banco Central amiúde emite novas circulares sobre instituições de pagamento e seria ocioso tentar enumerar todas neste trabalho. À guisa de exemplo tem-se a Carta Circular nº 3.949, em 30 de abril de 2019, divulgando esclarecimentos e modelos relativos à instrução de pedido de autorização de arranjos de pagamento integrantes do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), nos termos da Circular nº 3.682, de 4 de novembro de 2013. A Carta Circular nº 3.949/2019 substitui a antiga Carta Circular nº 3.656/2014, adequando a instrução de novos pedidos de autorização de arranjos à modernização da regulamentação do tema ocorrida em 2018.¹⁰

⁹ <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-07/entram-em-vigor-novas-regras-de-portabilidade-do-salario>

¹⁰

https://www.bcb.gov.br/content/estabilidade/financeira/Documents/sistema_pagamentos_brasileiro/Arranjos/Informe_arranjos_2019/Informe2019-4.pdf

A democratização dos pagamentos no pequeno varejo: Recebíveis

No primeiro semestre de 2019 as vendas em cartões de crédito e débito chegaram a R\$ 850 bilhões, crescimento de 18% em relação ao primeiro semestre de 2018. Desse total R\$ 534,4 bilhões foram em cartões de crédito, com alta de 18,8% em relação ao 1/2018, e R\$ 308 bilhões em débito, com alta de 16% em relação ao 1/2018, segundo dados da Associação Brasileira de das Empresas de Cartões de Crédito e Serviços (ABECS).¹¹

O mercado brasileiro tem uma peculiaridade no sentido que os recebíveis de operações de venda com **cartões de crédito** são pagos pela credenciadora (a empresa da máquina de cartão no ponto de venda) aos varejistas com prazo de 28 dias. O padrão internacional é D+3, ou seja, o lojista recebe até três dias úteis após a venda. Essa peculiaridade criou um significativo mercado no qual varejistas procuram antecipar esses recebíveis para satisfazer necessidades de pagamentos rotineiras como salários e pagamentos variados (capital de giro). Essa operação de “antecipação de recebíveis” pode ser entendida ou como uma operação de cessão desses recebíveis às credenciadoras, ou seja, não é considerada uma operação de crédito *stricto sensu*, que seria privativa das instituições financeiras definidas no art. 17 da Lei 4595/1964, ou como uma operação de crédito garantida por esses recebíveis se o varejista negociar com uma instituição financeira (Ver, por exemplo, Art. 1º da Resolução 4.734 do CMN de 27 de junho de 2019).

Essa operação de antecipação de recebíveis se tornou um grande mercado para todo o sistema financeiro, mas em especial para as credenciadoras. O negócio de credenciamento é, no mundo todo, de provisão de serviços de redes de dados e instalação/manutenção de máquinas no ponto de venda (“maquininhas”), ou seja é um

¹¹ <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-08/compras-com-cartoes-crescem-18-no-primeiro-semester>

negócio de tecnologia com grande escala e margens baixas. Não no Brasil, como pode ser visto no desempenho de umas das duas grandes credenciadoras, a Cielo, de propriedade do Bradesco e Banco do Brasil. Só com antecipação de recebíveis a Cielo teve lucro, em 2018, de R\$ 1,5328 bilhão¹² (uma diminuição de 33% em relação a 2017, quando o lucro com recebíveis foi de 2,2898 bilhões, ponto ao qual voltaremos abaixo). Para se ter ideia do que a atividade “anômala” (para padrões internacionais) de antecipação de recebíveis representou para companhia podemos compará-la com o lucro líquido de 2018, R\$ 3,1401 bilhões. A antecipação corresponde a 48,8% do resultado da credenciadora.

Em 2016, por meio do processo 08700.001860/2016-51,¹³ o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, CADE, abriu inquérito administrativo contra Cielo, Rede e instituições financeiras associadas para investigar acusações sobre possíveis ilícitos concorrenciais e tratou de questões como antecipação de recebíveis, mecanismo de trava de domicílio bancário, práticas de retaliação e venda casada, discriminação da cobrança de tarifas de trava bancária e contratos de incentivo.¹⁴

A investigação do CADE apontou indícios de vários ilícitos concorrenciais e ofereceu aos investigados oportunidade de assinar termos de cessação de conduta (TCC), o que foi aceito tanto por Rede/Itaú, quanto por Cielo/BB/Bradesco. O tribunal do CADE

¹² https://s3.amazonaws.com/mz-filemanager/4d1ebe73-b068-4443-992a-3d72d573238c/b14573c1-a9b4-4ee4-8064-0c486d39ae58_Cielo_FS_PORT_V10.pdf

¹³

https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0c62g277GvPsZDAxAO1tMiVcL9FcFMR5UuJ6rLqPEJuTUu08mg6wxLt0JzWxCor9mNcMYP8UAjTVP9dxRfPBcTZ2dseF2a4phQqC9ZBGO1lfvKAmRqf5iESNkXjkKvLo

¹⁴ <http://www.cade.gov.br/noticias/itau-e-rede-firmam-acordo-com-cade-em-investigacao-no-mercado-de-meios-de-pagamento>

homologou os TCCs em 04 de julho de 2018 para Rede/Itaú e em 19 de setembro de 2018 para BB, Cielo e Bradesco.¹⁵

A intervenção do Banco Central

Para discutir a resposta regulatória do Banco Central é suficiente detalhar o mecanismo conhecido como “trava de domicílio bancário”. Essa trava é um mecanismo desenvolvido pelo próprio mercado em tese para garantir que um mesmo recebível não seja dado como garantia a mais de um banco ou credenciadora. Consiste em, independente do valor antecipado pelo varejista, travar todos os futuros recebíveis do varejista no banco escolhido pela credenciadora, tipicamente um de seus controladores. O banco, em geral, usa o fluxo de recebíveis para estimar a geração de caixa do varejista e conceder um crédito pré-aprovado de até cinco vezes o volume de recebíveis. Esse valor é conhecido no mercado como “fumaça” e funciona assim mesmo que a empresa não necessite do crédito, o que sempre foi alvo de reclamação do varejo.¹⁶

A resposta do Banco Central veio em fases. Em março de 2018 o regulador submeteu à consulta pública (edital de consulta pública 64 de 29 de março de 2018) proposta de resolução que dispõe sobre condições para realização de operações com recebíveis.¹⁷ Em relação aos pleitos do varejo executivos de varejistas consideraram a proposta como "espetacular" e "extraordinária".¹⁸

Em dezembro de 2018 o Banco Central emite a Resolução 4.707 e a Circular 3.924,

¹⁵ <http://www.cade.gov.br/noticias/bb-bradesco-e-cielo-firmam-acordos-com-cade-em-investigacao-no-mercado-de-meios-de-pagamento> e <http://www.cade.gov.br/noticias/itau-e-rede-firmam-acordo-com-cade-em-investigacao-no-mercado-de-meios-de-pagamento>

¹⁶ <https://valor.globo.com/financas/noticia/2018/09/06/bc-abre-caminho-para-limitar-trava-bancaria.ghtml>

¹⁷ <https://www3.bcb.gov.br/audpub/DetailharAudenciaPage?3&pk=204>

¹⁸ <https://valor.globo.com/financas/noticia/2018/09/06/bc-abre-caminho-para-limitar-trava-bancaria.ghtml>

ambas em 19 de dezembro de 2018. Essas são normas temporárias, mas já tocam em pontos da questão da trava bancária restringindo a quantidade de recebíveis passíveis de retenção conforme §3º do art. 3º da Resolução 4.707/2018 (O valor diário máximo de retenção mencionado no inciso II do caput deve ser menor ou igual ao saldo devedor da operação de crédito, ao longo de sua vigência.). A regulamentação definitiva, levando em conta os subsídios da consulta pública, se materializa na Resolução 4.734 e na Circular 3.952 de 27 de junho de 2019.

O voto 132/2019-BCB, de 27 de junho de 2019, exposição de motivos da Circular 3.952/2019,¹⁹ esclarece que o normativo está em consonância com a agenda de desenvolvimento do Banco Central, a agenda BC#, especialmente nos quesitos de competitividade e eficiência dos mercados. A base do ato normativo proposto é a Lei 12.810 de 15 maio de 2013, que incorporou conceitos e definições específicos para registro e depósito centralizado de ativos financeiros e valores mobiliários. A Resolução 4.593 de 28 de agosto de 2017 definiu os ativos financeiros passíveis de registro ou depósito. Esse ato normativo definiu direitos creditórios derivados de recebíveis de arranjo de pagamento como ativo financeiro e, portanto, passível de registro.

Por sua vez, a Lei 13.476 de 28 de agosto de 2017 definiu que a constituição de ônus e gravames sobre ativos registrados deve ser realizada exclusivamente na entidade registradora. Nos termos da exposição de motivos isso trouxe mais agilidade, redução de custos e segurança jurídica para operações de financiamento que utilizam esses ativos como garantia.

¹⁹

https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadVoto.asp?arquivo=/Votos/BCB/2019132/Voto_1322019BCB.pdf

Com base nesses marcos regulatórios o Banco Central propôs nova regulamentação para a negociação de recebíveis em arranjos de pagamento com o intuito de conferir maior competência e competitividade a este mercado. A ideia central é o registro dos recebíveis em sistemas de registro, o que resultará em mais segurança jurídica e operacional para essas negociações.

A Circular 3952 de 27 de junho de 2019.

A circular se divide em seis capítulos.

1. Definições

Especialmente da unidade de recebíveis como ativo financeiro composto por recebíveis caracterizados por (usuário recebedor ou lojista, arranjo de pagamento ou bandeira, credenciadora ou maquininha, **data de liquidação**). O Banco Central inova com essa definição porque a falta de uma unidade padronizada permitia a bancos e credenciadoras negociarem blocos arbitrários de recebíveis. A agenda de recebíveis é “gênero” da “espécie” unidade de recebíveis e composta por um conjunto de unidades de recebíveis caracterizados por (usuário recebedor ou lojista, arranjo de pagamento ou bandeira, credenciadora ou maquininha). Os registros dos recebíveis será feito nesse nível de granularidade.

2. Registro e negociação de recebíveis de arranjo de pagamentos.

A credenciadora deverá, para fins de negociação da agenda de recebíveis, providenciar o registro, em sistema de registro autorizado a funcionar pelo Banco Central, das unidades de recebíveis constituídos associados a cada unidade de

recebíveis e atualizar o valor dos recebíveis até o dia útil subsequente ao da realização das transações comerciais subjacentes.

Para efeito do registro e atualização é facultado às credenciadoras o envio de informações adicionais além das que caracterizam a unidade de recebíveis: (usuário recebedor ou lojista, arranjo de pagamento ou bandeira, credenciadora ou maquininha, **data de liquidação**). A norma menciona também, por exemplo, a data da transação comercial e identificação da transação comercial.

A negociação de uma unidade de recebíveis deverá acarretar a alteração, no sistema de registro, em favor do beneficiário da operação da informação sobre titularidade do valor de recebíveis constituídos dessa unidade, assim como dos valores de recebíveis que vierem a ser adicionados a essa unidade pela credenciadora após a data da operação (lembrar que a data na unidade de recebíveis é a de liquidação – transferência dos recursos para a conta do lojista – e não a data da transação comercial, assim é possível que outros recebíveis sejam incorporados a uma unidade mesmo após a transação comercial subjacente desde que a data de liquidação seja a mesma).

Um das mais importantes inovações da norma é a possibilidade de fracionar até mesmo a unidade de recebíveis para negociação. O art 5º da Circ. 3952/18 prevê que o fracionamento deverá ser ou por valor fixo, implicando a alteração de titularidade efetiva até o limite do valor fixo informado ou por percentual, onde a alteração de titularidade efetiva deverá ser até o percentual informado. Esse dispositivo atende demanda antiga do varejo e, finalmente, termina com a prática de

mercado chamada “trava bancária” (ver acima).

3. Deveres das instituições credenciadoras

As instituições credenciadoras devem registrar as agendas de recebíveis dos varejistas recebedores em sistemas de registro.

Outra importante inovação é que a norma determina às credenciadoras enviar ao sistema de registro informações sobre contratos de negociação de recebíveis realizados por lojistas com instituições não financeiras. Esse dispositivo possibilita que os lojistas negociem, além de bancos e credenciadoras, com instituições não financeiras como Fundos de Investimento em Direitos Creditórios, FDICs.

4. Deveres dos sistemas de registro

O Banco Central definiu uma infraestrutura de registros totalmente interoperáveis entre si. Os sistemas registro devem receber e tratar informações de agendas de recebíveis e contratos de negociação de recebíveis para efeito de atualização da informação sobre titularidade ou troca de informações com outros sistemas de registro.

5. Convenção entre entidades reguladoras

O Banco Central determinou que os sistemas de registro deverão convencionar entre si vários aspectos relativos ao registro, bem como à utilização desses recebíveis em operações de negociação. Alguns dos aspectos a serem convencionados são:

a troca de informações entre os sistemas de registro e instituições financeiras e

outros financiadores (como FDICs) e entre credenciadoras e subcredenciadoras;

Prestação dos serviços de interoperabilidade entre os sistemas de registro;

Além disso o Banco Central também demandou que fossem convencionados:

- leiaute dos arquivos utilizados para registro dos recebíveis;
- procedimentos de autorização para disponibilização de informações sobre as agendas de recebíveis;
- parâmetros dos contratos de negociação;

Além de outros.

6. Vigência

O capítulo V da Circular 3952/2019 (relativo à convenção de registradoras) tem vigência na data de publicação, os demais dispositivos em 3/8/2020.

O estudo da trajetória regulatória de pagamentos no Brasil, do início das reformas em 1997, a Lei 10.214/01, os dois grandes estudos de 2005 e 2010, a Lei 12.865/13 e os vários normativos do Banco Central até a Circular 3.952 de junho de 2019, mostra o regulador em busca de fomentar a concorrência do lado da oferta de serviços de pagamento, melhorar a qualidade dos serviços e facilitar o processo de inclusão financeira.

Sobre fomentar concorrência, inovação e inclusão financeira é forçoso enfatizar que, a partir da Lei 12.865/2013, o regulador criou, via instituições de pagamento, uma figura de banco básico e via conta de pagamento, especialmente a pós paga, uma conta

corrente básica. Segundo Reinaldo Le Grazie, diretor de política monetária do Banco Central durante boa parte do período,²⁰ nesse tipo de “regulação ajustada ao risco, novos entrantes e fintechs operam sob uma espécie de *sandbox* regulatório: modelo baseado em menores requisitos regulamentares por período limitado de tempo ou em função do tamanho da operação, abrindo espaço para experimentação e incentivando a inovação”.

²⁰ <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/regulacao-para-quem-precisa-a-evolucao-dos-sistemas-de-pagamentos-no-brasil-12082019>

Capítulo 5

Pagamentos e Inovação

Grandes firmas de tecnologia (“big techs”) como Google, Alibaba, Facebook, Apple e Tencent, assim como até mesmo companhia de telecomunicações, como a Vodafone e seu serviço M-PESA, se moveram de maneira significativa no espaço de pagamentos. As vantagens dessas empresas derivam da combinação de suas habilidades para captura e análise de grandes quantidades de dados, efeitos de rede em plataformas (a plataforma é mais valiosa se tiver mais usuários e essas empresas conseguem tamanho crítico rapidamente devido ao grande número de usuários de seus produtos) e atividades diversificadas que oferecem vários serviços a um preço relativamente baixo (*G7 Working Group on Stablecoins*, 2019). Esse modelo de negócios Dados-Network (rede)-Atividade (“DNA”) inerente às big techs pode ser resumido no seguinte:

1. Dados e capacidade de análise - transações de pagamento geram dados sobre os consumidores que as big techs pode usar para melhorar serviços existentes e identificar oportunidades para novos serviços.
2. Network - efeitos de rede - as plataformas big tech possibilitam interação direta em um grande grupo de usuários e, portanto, se tornam cada vez mais úteis à medida que surjam novos usuários.
3. Atividades - à medida que o efeito dos dados e rede gerados por um plataforma de big tech aumenta, a empresa pode oferecer novas atividades lucrativas.

As grandes plataformas de pagamento são agregadoras de atividades mutuamente complementares, como por exemplo a oferta de produtos de investimento e crédito pelo

AliPay. Sob esse ponto de vista as plataformas podem ser consideradas como “ecossistemas” nos quais consumidores, vendedores e provedores de serviço interagem. A lógica econômica subjacente às plataformas é a capacidade de desenvolver e otimizar vínculos entre várias atividades. As plataformas são unicamente capacitadas para esse papel devido a sua capacidade de explorar o principal ingrediente dessas atividades: dados. Os dados capturados por uma plataforma podem ser usados para fazer recomendações aos usuários, construir sistemas de reputação ou parear usuários entre si, dentre outras possibilidades. Grandes plataformas de comércio ou rede social, como Amazon, Alibaba e Facebook, exploram dados de maneira intensiva e o uso dos dados gera tanto economias de escala (maior volume de dados implica menor custo para analisar mais dados) quanto de escopo (uso de dados para uma finalidade implica mais eficiência em outra finalidade).

A coesão do ecossistema da plataforma é, em geral, promovida por uma atividade que domina todas as outras. Pagamentos é o candidato natural para essa atividade em muitas plataformas como AliPay, M-PESA, WeChat. Todas as outras atividades numa plataforma dependem de pagamento e todos os dados (preferências de compras etc.) são gerados via pagamentos. Portanto a funcionalidade de pagamentos é crucial para o valor e o crescimento da plataforma. Os consumidores precisam adotar os protocolos de pagamento da plataforma para ter acesso a todos os serviços oferecidos. Provedores de serviço e desenvolvedores de apps dependem de um sistema de pagamentos robusto para garantir a viabilidade de seus produtos. Grupos sociais, por outro lado, se beneficiam de um sistema de transferência de valores que liga seus membros.

O mais importante é que as redes de pagamentos têm um acesso incomparável aos dados. Os benefícios de um banco de dados são derivados não apenas de seu tamanho, mas também de sua diversidade: é muito mais valioso saber os hábitos de um milhão de indivíduos aleatórios do que saber os hábitos de um milhão de indivíduos na mesma cidade. Uma grande plataforma de pagamentos que agrega uma ampla gama de atividades é, portanto, uma ferramenta ideal para coleta de dados. Dado que pagamentos são usados essencialmente em todas as atividades econômicas, nenhum outro tipo de plataforma poderia se comparar à capacidade de uma plataforma de pagamento para agregar informação sobre comportamento de seus usuários. Esse tipo de dados permitiu que o AliPay, por exemplo, desenvolvesse o Sesame Credit, um sistema de *score* de crédito que consegue pontuar inclusive trabalhadores informais e de zonas rurais sem credenciais de crédito (Chong, 2019). Os dados de pagamento gerados por plataformas são uma ferramenta ideal para previsão de preferência e comportamento de usuários.

A centralidade de pagamentos e dados nas plataformas sociais e de comércio pode levar a uma inversão da organização do sistema financeiros. Nas economias modernas serviços de pagamento são oferecidos como extensão das atividades de intermediação dos bancos. Os bancos são o ponto de contato usual para os usuários do sistema de pagamentos. Em vários países, inclusive Brasil, a dominância dos bancos nas atividades financeiras se estende até mesmo na provisão de seguros e produtos de investimento. O sistema financeiro e a maneira pela qual os consumidores armazenam e trocam valores está organizado ao redor de bancos e crédito.

Numa economia baseada em plataformas essa hierarquia pode ser alterada. Pagamentos estão no centro da plataforma e todas as outras atividades são organizadas de maneira subordinada aos sistemas de pagamentos. Esse tipo de organização já é visível em alguns países como a China. Ao redor do Alipay já existe o AntFortune, uma plataforma de investimentos, o Yu'e bao, fundo de aplicação de curto prazo, Sesame Credit (ver acima), um sistema de score social e de crédito, Mybank, um banco licenciado que oferece internet banking, Ant Credit Pay, portal para crédito de curto prazo ao consumidor, AntFinancial Cloud, serviço de cloud para instituições financeiras (Zhu, 2017).

Atualmente, com as grandes empresas de tecnologia como atores sistemicamente importantes no mercado de dados, há a preocupação que essas empresas tenham poder excessivo sobre os dados da população, o que resultou em iniciativas como a Lei Geral de Proteção de Dados no Brasil e a General Data Protection Regulation na Europa. Esse tipo de preocupação aumenta de maneira significativa se as atividades de intermediação de dados passarem a envolver todos os aspectos dos sistemas de pagamentos. É exatamente essa a razão do anúncio da intenção do Facebook e parceiros de lançar a Libra, uma moeda digital global, provocou uma corrida entre reguladores (e outros como fintechs e bancos tradicionais) para entender as consequências. A falta de detalhes concretos no artigo técnico divulgado²¹ contribuiu para aumentar ainda mais a tensão

²¹ <https://libra.org/pt-BR/white-paper/?noredirect=pt-BR>

na comunidade de reguladores²².

A seguida faremos breves narrativas das iniciativas pioneiras quenianas e chinesas de plataformas de pagamento.

M-PESA

Um dos serviços de pagamento mais famosos do mundo, o queniano M’Pesa, da companhia telefônica Safaricom, subsidiária da Vodafone britânica no Quênia, teve origem improvável. No contexto das Metas do Milênio de 2000 das Organizações das Nações Unidas (<https://nacoesunidas.org/tema/odm/>), que foram concebidas como esforço conjunto dos setores públicos e privados para diminuição da pobreza, várias empresas criaram departamentos para orientá-las na direção das Metas do Milênio (Hughes e Lonie, 2007).

Já na época do lançamento do M’Pesa (2007), o mundo contava com 2 bilhões de telefones móveis (hoje 9 bilhões de aparelhos para uma população de menos de 8 bilhões de pessoas (<https://www.bankmycell.com/blog/how-many-phones-are-in-the-world>)) e, dada a rápida velocidade de adesão, especialmente entre os mais pobres, o telefone móvel é visto como importante aliado na luta contra a pobreza.

Em 2003 o departamento de desenvolvimento internacional da Vodafone submeteu proposta e foi agraciado com 1 milhão de libras para um projeto conjunto com o governo britânico no Quênia. O objetivo era desenvolver um piloto, em parceria com uma instituição de microfinanças (Faulu) e um banco (Commercial Bank of Africa), que

²² <https://voxeu.org/article/libra-dramatic-call-regulatory-action>

<https://voxeu.org/debates/future-digital-money>

permitisse a um cliente da instituição de microfinanças receber e pagar as prestações de um pequeno empréstimo usando seu telefone celular (*Idem*). O serviço foi batizado por uma agência de propaganda local M-PESA, sendo *pesa* dinheiro em suaíle, a língua nativa no Quênia, e M de móvel.

O produto rodou em piloto de 2005 a outubro de 2006 e foi lançado nacionalmente em março de 2007 (*Vaughan et al.*, 2013). No primeiro mês de operação 20.000 novos clientes foram registrados, superando as expectativas mais otimistas. Em dois anos M-PESA atinge 2 milhões de clientes. Em três anos havia quase 10 milhões de clientes, 50% da população do Quênia, com 10.000 novos clientes registrados **ao dia**. Em 2011 o M-PESA transacionou um volume total de recursos de 7 bilhões de dólares, equivalente a 30% do PIB do Quênia e muito mais que o total das operações da Western Union (maior empresa mundial de transferências de dinheiro) na África. Em 2013 mais de uma em cada duas transações de moeda eletrônica móvel no mundo foram realizadas no Quênia. Com esses números o M-PESA se tornou a inovação com adoção mais rápida no mundo em desenvolvimento até aquele ponto. (*Idem*).

Abordagem regulatória

O Banco Central do Quênia, desde o início da operação do M-PESA, manteve uma postura de “testar e aprender”²³, encorajando inovação e desenvolvimento dos novos serviços financeiros móveis. Embora seja consenso que o M-PESA contribuiu para aumento da inclusão financeira no Quênia (*Dittus e Klein*, 2011), há críticas no sentido

²³ <https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/country/kenya/a-conversation-with-professor-njuguna-ndungu-governor-of-the-central-bank-of-kenya-on-the-critical-policy-issues-around-mobile-money/>

que o Banco Central do Quênia permitiu que instituições não financeiras oferecessem produtos financeiros fora de seu perímetro regulatório, o que expôs o público a um risco que poderia ser mitigado com a extensão desse perímetro, como, por exemplo, foi feito no Brasil a partir da Lei 8.695/2013 (*Malala, 2014*).

Outro tipo de crítica, recentemente elevado à status de urgência pelo anúncio do consórcio Libra, liderado pelo Facebook, está relacionada ao fato que um sistema de pagamentos como M-PESA, usado atualmente por quase 100% da população do Quênia, tem o potencial de “privatizar” a função básica de qualquer banco central de controlar a emissão monetária e receber receita de senhoriagem.

Outra crítica é o fato dos depósitos em M-PESA não receberem juros que são apropriados pela companhia telefônica. E por que as pessoas mantêm balanços em M-PESA e não em xelim queniano que poderia ser depositado em um banco e receber juros? Porque a maioria dos usuários de M-PESA não têm acesso a uma conta bancária, ou seja, não conseguiriam receber os juros a que teriam direito. Além disso, os benefícios associados com dinheiro eletrônico como liquidez e transferibilidade são vistos como superiores à oportunidade perdida de receber juros. Outros sistemas, como PayPal têm a receita de juros sobre saldos de clientes como parte chave de seu plano de negócios (*Kaminskas, 2013, 2012a, b*).

O resultado dessas críticas tem convergido, na África, num acalorado debate sobre o nível de taxaço pelos governos dos serviços financeiros móveis. Em um artigo recente na Brookings Institution (*Ndung’u, 2019*), Njuguna Ndung’u, que foi presidente do banco central queniano de 2007 a 2015, os anos iniciais do M-PESA no Quênia, argumenta, usando a curva de Laffer, que o aumento de taxaço pode ter o efeito oposto

na receita do governo. Além de um ponto ótimo desconhecido os consumidores africanos iriam parar de usar serviços de pagamentos móveis e voltar a usar dinheiro em espécie.

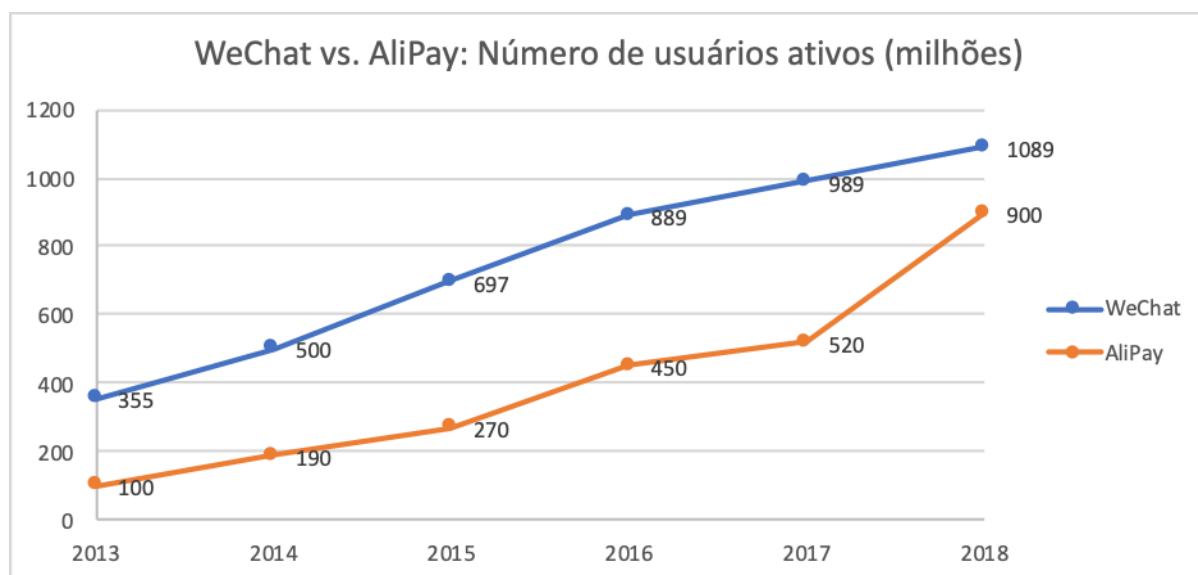
Por outro lado, críticos como Jean-François Groff, presidente da Mobino, afirma que tem aconselhado governos a terem cuidado e não seguir a rota do Quênia. O estado está perdendo receita de senhoriagem sobre o numerário mas a taxaço sobre transações faz com que o governo “pareça um vilão” (*Kaminskas*, 2013). Discussão muito similar a essa ocorre em relação aos sistemas de dinheiro eletrônico chineses discutidos a seguir.

Alipay & WeChat

O sistema de pagamentos de varejo chinês é considerado a próxima revolução global em pagamentos. As duas grandes plataformas de pagamentos chinesas, WeChat e AliPay guardam algumas semelhanças com a plataforma M-PESA: ecossistemas fechados, surgiram da difusão de telefones celulares pela maioria da população e cresceram de maneira a dominar seus mercados. Em ambos os casos, tanto africano quanto chinês, houve competição com os bancos. No caso chinês, entretanto, o que se fala é de quase total desintermediação do sistema bancário. Uma diferença fundamental entre a plataforma africana e as chinesas é a escala. Enquanto o volume transacional do M-PESA chega a USD \$ 7 bilhões, considerável, o das duas plataformas chinesas chegou a USD \$ 41,5 **trilhões** em 2018, mais de 28 vezes o de 5 anos atrás²⁴, de acordo com o Banco Central da China. Enquanto o M-PESA inclui até 20 milhões de pessoas,

²⁴ <https://www.caixinglobal.com/2019-03-22/chart-of-the-day-chinas-mobile-payment-transaction-volume-hits-4151-trillion-in-2018-101395789.html>

equivalente à população do Quênia, as plataformas chinesas conectam por volta de 1 **bilhão** de pessoas cada. Para colocar esses números em perspectiva lembre-se que 41 trilhões de dólares é mais de 24 vezes o PIB brasileiro em 2018 (R\$ 6,8 trilhões aproximadamente USD \$ 1,7 tri).



Figura²⁵ 1

Características das plataformas chinesas

A implementação das plataformas chinesas é um pouco diferente da plataforma M-PESA. Enquanto o M-PESA tem origem em serviços de mensagem SMS, as plataformas chinesas se baseiam em carteiras digitais e QR codes.

Uma carteira digital (similar a uma conta de pagamento) armazena as credenciais de pagamento de um consumidor e permite a transmissão de valores em múltiplas

²⁵ (Klein, 2019)

situações. A carteira recebe recursos ou de outra carteira ou de uma conta corrente bancária.

Um QR code, na definição do glossário de pagamentos instantâneos do BCB, é um código de barras bidimensional gerado por um usuário final. Pode ser um QR Code dinâmico (gerado pelo usuário recebedor para ser utilizado uma única vez, para ser utilizado uma única vez, em um único pagamento instantâneo), um QR Code estático (QR Code gerado pelo usuário recebedor, que permite o recebimento de mais de um pagamento instantâneo) ou um QR Code gerado pelo pagador (QR Code gerado pelo usuário pagador, no aplicativo de seu PSP no smartphone. Pode ser gerado sem utilização de sua rede de dados (internet e wi-fi, por exemplo) e pode ser utilizado uma única vez, permitindo originar um único pagamento instantâneo).²⁶

Um exemplo de caso de uso seria um usuário comprador ler o QR code estático de um usuário vendedor, seja em outro aparelho celular, seja impresso em papel. O usuário comprador entra o valor a pagar. Outro caso seria o recebedor ler o QR code gerado pelo pagador e inserir o valor. Seja como for a “maquininha” de ponto de venda usada em transações com cartões desaparece. O sistema chinês funciona diretamente entre um usuário e outro, via AliPay ou WeChat, sem um processador ou bandeira (instituidor de arranjo, na linguagem do BCB) como intermediário. Isso explica porque, apesar de existir um sistema de cartões local, UnionPay, há apenas 34 milhões de “maquininhas” terminais de ponto de venda na China em 2018 (*Idem*).

De maneira similar ao ecossistema M-PESA (que constituiu um “trust fund” ou

26

<https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/forumpireunioes/Documento%20de%20especifica%C3%A7%C3%A3o%20-%20vers%C3%A3o%204-0.pdf>

conta bancária mantida pela Safaricom para receber depósitos das quantias armazenadas no M-PESA pelos usuários), as plataformas chinesas também usavam fundos de clientes para obter receitas de juros, de maneira similar a bancos que usam depósitos para fazer empréstimos e outros investimentos. Em janeiro de 2017 o Banco Central da China exigiu que instituições de pagamento mantenham 20% dos depósitos de clientes numa conta de custódia dedicada num banco comercial e especificou que essas contas não pagariam juros. Em abril, o montante foi elevado para 50% e, em junho de 2017, o Banco Central elevou o requerimento compulsório para 100% a partir de janeiro de 2018. O valor dessa receita em 2017 foi Rmb 3,9 bi (aproximadamente USD \$ 0,5 bilhão) conforme os demonstrativos financeiros da Tencent. AliPay é de capital fechado e não revela os números mas, devido à sua maior fatia de mercado, deve ser bem maior (Wildau, 2018). Esses movimentos do governo chinês foram vistos como uma tentativa de controlar as plataformas de pagamento (Chorzempa, 2018).

A ausência de tarifas como a taxa de desconto do vendedor (merchant discount rate), cobrada do vendedor pela empresa adquirente (a que instala a “maquininha”) é um grande incentivo para os vendedores. Considerando a taxa média cobrada de vendedores por empresas de cartão nos EUA de 2% (no Brasil é maior, além de 28 dias adicionais para receber em transações de cartões de crédito) para cartões Visa e Mastercard. Com uma taxa média de lucro de 7,5% para pequenas empresas, uma economia de 2% poderia ter um impacto de 20% nas margens de lucro.

Essas margens só são reais se os valores não saírem do ecossistema, uma vez que há tarifas para envio de valores para contas bancárias. Isso gera um incentivo para que o ecossistema de pagamento se expanda, de maneira a oferecer mais possibilidades de

negócio.

De fato o sistema chinês facilita manter dinheiro nas carteiras digitais. A facilidade de uso, ampla aceitação e ausência de tarifas para vendedores motiva os consumidores. E as empresas ampliam a oferta de produtos e serviços para tornar o ecossistema ainda mais atraente. Um exemplo é o fundo de curto prazo da AntFinancial (AliPay), o Tianhong Yu'e Bao. Criado em 2014, o fundo chega ao final de 2018 com 588 milhões de usuários (114 milhões adicionais em 2018) e USD \$ 168,26 bilhões (Xie, 2019). O crescimento desse fundo, que reflete o aumento de importância da AliPay como carteira digital, ilustra o potencial de vendas cruzadas entre carteiras digitais e os mais variados tipos de produtos financeiros. AntFinancial, a subsidiária financeira da qual AliPay é parte, introduziu em 2018 uma série de serviços para pequenas empresas, incluindo empréstimos com antecipação de recebíveis. O sistema é relativamente sofisticado e realiza quase todo o processo de maneira automática com uma ferramenta de inteligência artificial que analisa os recebíveis devidos a cada empresa de maneira a determinar o que pode ser emprestado (PYMNTS.com, 2018).

O fato é que a capacidade de coletar dados e processar esse volume de informação de maneira a subsidiar decisões empresariais chega a um novo patamar com a imensa capacidade de processamento dessas plataformas. Se esse modelo será exportado é outra questão.

As críticas dirigidas ao ecossistema M-PESA, que drenaria receitas de senhoriagem para uma empresa privada e estrangeira, não se aplicam tanto no caso das plataformas chinesas. Isso provavelmente ocorreu em algum grau, mas o governo chinês nunca deixou dúvidas sobre sua capacidade de colocar limites.

Capítulo 6

Pagamentos Instantâneos

Pagamentos instantâneos ou pagamentos rápidos são definidos pelo CPMI (Committee on Payments and Market Infrastructures) do BIS como *“fast payment” is defined as a payment in which the transmission of the payment message and the availability of “final” funds to the payee occur in real time or near-real time on as near to a 24-hour and seven-day (24/7) basis as possible* (Bech et al., 2017), p. 6.

A primeira implementação de pagamentos instantâneos a atender os critérios do CPMI foi na Coreia em 2001, logo seguida por Taiwan e Islândia em 2003. Em 2010 tanto Índia quanto China implementaram sistemas de pagamento instantâneo. O primeiro país desenvolvido a implementar a tecnologia foi o Reino Unido em 2008.

Países em desenvolvimento como Costa Rica (2011), Equador (2012) e México (2015) estiveram entre os primeiros a ter sistemas de pagamentos instantâneos. Isso difere da adoção dos sistemas de liquidação do bruto em tempo real (LBTR), para o qual os países desenvolvidos foram os primeiro a adotar. Um motivo pode ser, como argumenta o diretor de normas do BC, Otávio Damaso, a ubiquidade de *smartphones* nesses países e a migração de transações para o ambiente *mobile* (Banco Central do Brasil, 2019).

Pagamentos são transferências de valores entre pagador e recebedor e podem ser classificados de diversas maneiras. Uma delas é entre pagamentos de atacado, de alta

prioridade e tipicamente grandes somas, entre instituições financeiras, e pagamentos de varejo, usualmente transações de pequeno valor entre indivíduos, empresas e governos, ocorrendo em formas variadas como dinheiro em espécie, cheques, transferências de crédito e transações de cartão de crédito e débito.

Do ponto de vista do sistema de pagamentos uma distinção importante distinção entre varejo e atacado é a velocidade da finalidade de liquidação, definida como o ponto onde ocorre transferência do ativo de maneira incondicional e irrevogável. Em geral o receptor recebe o pagamento após dois ou três dias num sistema de pagamentos de varejo típico. Já transações de atacado, em geral em sistemas de liquidação do bruto em tempo real, são realizadas rapidamente.

A velocidade de pagamentos no varejo já é imediata em alguns países devido a melhorias tecnológicas que incluem *smartphones* e a internet. Pagamentos instantâneos possibilitam transferências de fundos no varejo “nas quais a transmissão da mensagem de pagamento e a disponibilidade final dos fundos ao recebedor ocorrem em tempo real, ou quase em tempo real, e com disponibilidade 24/7 ou quase (*Committee on Payments and Market Infrastructures*, 2016). Essa definição se aplica a sistemas abertos onde os usuários podem usar qualquer intermediário, como instituições de pagamentos ou bancos, para acessar o sistema de pagamentos. Sistemas fechados, como por exemplo, M’Pesa no Quênia, WeChat e Alipay na China podem oferecer funcionalidades similares às custas de restrições impostas aos usuários (*Klein*, 2019).

Embora as primeiras implementações do que hoje é conhecido como pagamentos rápidos ou pagamentos instantâneos tenham ocorrido há quase vinte anos como na Coreia do Sul em 2001, México em 2004, etc.(*Bech et al.*, 2017), foi o fenômeno da rápida adoção de mecanismos de pagamento alternativos no Quênia e na China que trouxe foco renovado a estruturas de pagamento. Apesar de tanto o M’Pesa queniano quanto AliPay e WeChat chineses serem sistemas fechados e não corresponderem ao que autoridades ao redor do mundo estejam fazendo em termos de infraestrutura de pagamentos instantâneos, a rápida substituição de mecanismos de pagamento tradicionais, como cartões de crédito e débito, criando grandes ecossistemas aos quais as empresas responsáveis agregaram inúmeros outros serviços, foi uma grande surpresa, mostrando de forma contundente a capacidade de disrupção da união de mobile com as novas tecnologias de big data e inteligência artificial.

A abordagem do Banco Central do Brasil

A abordagem do Banco Central do Brasil na regulação de pagamentos instantâneos segue padrão já comentado para a regulação de pagamentos de maneira geral. Foram 12 anos da Lei 10.214/2001 (que tratou das infraestruturas de pagamento) até a Lei 12.865/2013 (que trouxe pagamentos para o perímetro regulatório do BCB), com estudos extensos a cada cinco anos. O BCB não se comporta como *early adopter* de novas tecnologias, preferindo estudar experiência externa e pensar a adaptação para a realidade brasileira. Esse cuidado pode evitar problemas de early adopters como o Reino Unido, onde mais de dez anos pós implementação do sistema de pagamentos

instantâneos, o FPS (Fast Payment Services), ainda não atingiu massa crítica, dentre outras razões pelo fato de não ser usado em situações de POS (ponto de venda) (Carney, 2019).

A primeira referência explícita ao sistema de pagamentos instantâneos pelo BCB foi no Relatório de Vigilância do Sistema de Pagamentos Brasileiro 2013 (*Banco Central do Brasil*, 2013). O relatório menciona que apesar da velocidade de transação nos sistemas de cartões de pagamentos ser satisfatória, o recebimento está condicionado aos prazos de liquidação de cada modalidade (débito, crédito). A modalidade crédito no sistema de cartões de pagamento também possibilita estorno do pagamento num prazo aproximado de dois meses, o que torna essa modalidade, do ponto de vista do recebedor, como menos segura. Num sistema de pagamentos em tempo real, entretanto, oferece certeza e irrevocabilidade do pagamento, possibilita a aceitação por estabelecimentos comerciais independentemente de cadastramento, disponibilidade imediata dos fundos e tudo isso a baixo custo. No relatório o BCB informa estar acompanhando a evolução das iniciativas do Reino Unido, Singapura, África do Sul, Suécia e Austrália (*Idem*).

Em 2018 o BCB deu passos para iniciar o desenvolvimento de um arranjo de pagamentos instantâneos brasileiro de amplo acesso. Para esse propósito foi criado, por meio da Portaria 97.909 de 3/5/2018, um grupo de trabalho com participação do BC e de agentes de mercado.

O regulamento do GT especifica que o objetivo do grupo é contribuir para a construção de um ecossistema de pagamentos instantâneos competitivo, eficiente, seguro e inclusivo e seu escopo será restrito a definir os requisitos fundamentais para o

ecossistema de pagamentos instantâneos no Brasil e mapear as ações necessárias para ajustar o atual ambiente de pagamentos com base nos requisitos fundamentais.

O regulamento também deixa claro a intenção do regulador de não tratar de modelos de negócio específicos e de arranjos fechados, de maneira similar a Alipay, WeChat e M’Pesa.

É interessante acompanhar a evolução dos trabalhos no GT de pagamentos instantâneos para entender o processo usado pelo BCB para definir o formato do ecossistema de pagamentos instantâneos brasileiro. Na página do GT de Pagamentos instantâneos (<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/gtpagamentos>) o BCB disponibiliza três arquivos por meio dos quais é possível acompanhar a evolução do consenso no regulador: Requisitos Fundamentais versões preliminar, intermediária e final.

Os requisitos fundamentais são definidos como as características básicas que todos os arranjos e as infraestruturas do mercado financeiro (sistemas de compensação e liquidação) que comporão o ecossistema, bem como o interrelacionamento entre esses componentes.

Versão Preliminar dos Requisitos Fundamentais para o Ecossistema de Pagamentos Instantâneos Brasileiro.

A versão preliminar apresentada pelo BCB para início das discussões do GT

(https://www.bcb.gov.br/content/estabilidade financeira/Documents/gt_pagamentos_instantaneos/Requisitosfundamentais-versaopreliminar.pdf),__dividiu o GT em cinco subgrupos:

- Subgrupo 1: questões relacionadas à jornada do usuário (velocidade, conveniência, usabilidade);
- Subgrupo 2: regras gerais para o ecossistema, da governança e da base legal;
- Subgrupo 3: camada de compensação;
- Subgrupo 4: camada de liquidação;
- Subgrupo 5: requisitos técnicos de segurança e padronização.

Aqui nos interessa principalmente o subgrupo 2.

Não é possível inferir dos documentos se o regulador efetivamente pretendeu discutir primeiros princípios, mas no documento as questões relativas a regras gerais foram colocadas de maneira bem aberta. Por exemplo entre os pontos para discussão com o participantes do GT o BCB pergunta:

- Se deve definir em norma os requisitos fundamentais do ecossistema de pagamentos instantâneos brasileiro ou é suficiente a existência de um documento formal, não normativo, que sirva como guia para o desenvolvimento de soluções de pagamentos instantâneos;
- Se deve ser o instituidor de uma arranjo de pagamento específico, como o arranjo da Transferência Eletrônica Disponível – Ted – instituído pela Circular nº 3.115,

ou o BCB deve ser o instituidor de um arranjo geral que englobe todos os demais;

- Se deve se limitar a definir os requisitos fundamentais e não estabelecer regras gerais por meio de normativos;
- Em relação à governança se as regras de funcionamento de cada arranjo devem estar detalhadamente descritas em seu respectivo regulamento mesmo nos casos em que o arranjo não atingiu os critérios necessários para ser integrante do Sistema de Pagamentos Brasileiro;
- Também se o regulamento de cada arranjo deve prever a responsabilização de cada participante e usuário final em caso de fraude, de endereçamento errado de pagamento, de efetivação de pagamento não autorizado ou de qualquer outro caso de disputa. Quais exigências, procedimentos e cronograma para endereçar estas falhas;
- Se deve estar previsto no regulamento do arranjo que o pagamento deve ser considerado final e irrevogável no momento em que há disponibilidade de fundos para o recebedor;
- Em relação à independência se o instituidor do arranjo de pagamentos instantâneos pode ser do mesmo grupo econômico de algum provedor de pagamentos participante.

O documento também menciona os arcabouços legais e normativos aos quais a conformidade da base legal do ecossistema de pagamentos instantâneos deve ser explicitada e pergunta se haveria mais algum:

- Combate à lavagem de dinheiro;
- Sistema de pagamentos brasileiro;
- Sistema nacional de defesa do consumidor;
- Sistema nacional de defesa da concorrência.

Versão Intermediária dos Requisitos Fundamentais para o Ecossistema de Pagamentos Instantâneos Brasileiro.

A versão intermediária dos requisitos fundamentais (https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/Documents/gt_pagamentos_instantaneos/Requisitos%20fundamentais%20-%20vers%C3%A3o%20intermedi%C3%A1ria.pdf), a mais extensa, com inúmeros detalhes ao longo de 15 páginas, começa explicitando o que o regulador definiu até aquele momento:

- o BCB irá definir normativamente as regras gerais do ecossistema de pagamentos instantâneos brasileiro;
- o ecossistema funcionará em um modelo de liquidação bruta em tempo real;
- o BCB irá prover serviço de transmissão de instrução de pagamento entre os diversos prestadores de serviços de pagamento (PSP) participantes do ecossistema;
- o BCB irá prover a infraestrutura de liquidação;
- será constituído um comitê central consultivo para ajudar o BCB a definir as regras gerais do ecossistema e um comitê de governança para definir regras

específicas do ecossistema, com o objetivo de formar convenções sobre temas diversos; e

- serão previstas pelo menos três modalidades de participação no ecossistema: participante direto, participante indireto e provedor de serviço de iniciação de pagamentos.

Os pontos acima são detalhados ao longo do documento e, novamente, o que nos interessa é o relacionado ao subgrupo 2: regras gerais do BCB sobre o ecossistema, governança e base legal.

Como já nesta fase o regulador definiu vários dos pontos em aberto em aberto no documento anterior, cabe a questão do que, efetivamente, foi decidido em debate no GT e o que já estava decidido de antemão. O BCB, em relação a pagamentos, tem vantagens quando comparado a outros bancos centrais, como o Federal Reserve nos EUA, por exemplo. Lá a área de pagamentos está fora do perímetro regulatório do banco central que pode tão somente orientar e, em alguns casos, ser mais um participante do mercado, o que, inclusive, foi a solução do FED para o ecossistema público de pagamentos instantâneos nos EUA, o FedNow, que, entretanto, só deve entrar em operação entre 2023 a 2024.

A regulação de pagamentos pelo BCB, a partir da Lei 12.865/2013, das Resoluções CMN 4.282 e 4.283 de 2013 e várias circulares, é considerada, de maneira geral, um caso de sucesso regulatório, sendo entendida como uma das razões pelas quais

o Brasil tem uma cena de *fintechs* tão vibrante. Sendo assim seria duvidoso que o BCB adotasse abordagem distinta na regulação de pagamentos instantâneos. O interessante é perguntar até que ponto o regulador estaria disposto a mudar a abordagem em função da discussão com o GT.

Sobre a justificação apresentada pelo BCB para o primeiro ponto acima, que o BCB definirá as regras gerais do ecossistema de pagamentos instantâneos no Brasil, o regulador entende que esta atuação é necessária para coordenar a atuação dos diversos agentes e para criar um ambiente competitivo e eficiente na oferta desse serviço de pagamento no país. A definição das regras gerais do ecossistema pelo BCB estaria associada aos benefícios de acelerar a oferta dessa modalidade de serviço de pagamento por facilitar a harmonização e padronização, assim como a governança no ecossistema por facilitar a incorporação das opiniões e dos posicionamentos dos diversos agentes na definição das regras do ecossistema, para garantir o acesso aberto e não discriminatório a todas as instituições que desejarem participar do ecossistema, para promover ampla interoperabilidade entre todos os agentes do mercado, para incentivar a entrada de participantes não bancários com modelos de negócio inovadores e que estimulam a competição nos serviços agregados, para diminuir o custo de coordenação entre os agentes de mercado por meio de uma instituição neutra.

Essa posição do BCB encontra eco no que o Comitê de Pagamentos e Infraestruturas de Mercados do BIS (CPMI) observou do trabalho de implementação de pagamentos instantâneos em vários países (*Committee on Payments and Market*

Infrastructures, 2016). Como sistemas de pagamentos são muito dependentes de economias de escala há ganho quando o regulador assume o papel de coordenação entre as partes do ecossistema, que de outro modo talvez não colaborassem entre si.

Mais adiante no documento o BCB reforça seu posicionamento pelo menos desde o Relatório sobre a Indústria de Cartões de Pagamento de 2010 (*Banco Central do Brasil*, 2010): o regulador entende que a competição no ecossistema de pagamentos instantâneos brasileiro deve se dar nos aspectos relacionados ao negócio, não na infraestrutura. O argumento aqui é similar ao colocado no relatório de cartões: o uso compartilhado de infraestrutura é necessário para que a prestação de serviço de pagamentos instantâneos maximize os ganhos de escala e internalize as externalidades de rede típicas desse setor.

Levando em conta os pontos acima, as regras e os procedimentos que disciplinam o ecossistema serão definidos por meio de normativo do BCB, ouvidos os diferentes agentes interessados. O BCB entende que já existe uma base legal sólida para sustentar a criação do ecossistema brasileiro de pagamentos instantâneos mas será necessário editar normativos específicos para definição das regras e dos procedimentos gerais para o funcionamento do ecossistema, assim como para disciplinar os provedores de serviço de iniciação de pagamento.

Em relação ao arcabouço de governança será instituído um comitê consultivo para ajudar o BCB na definição de regras gerais do ecossistema de pagamentos instantâneos.

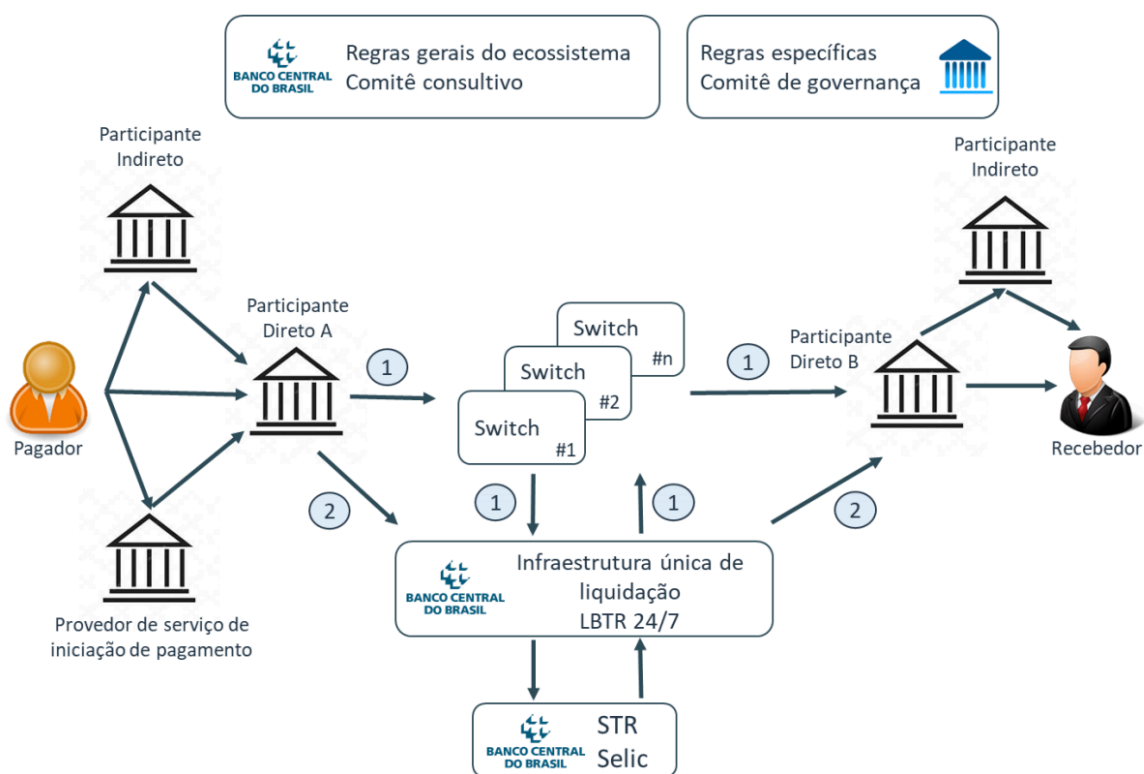
Também será instituído um comitê de governança, coordenado pelo BCB e com representantes de todos os participantes do ecossistema, para definir critérios de padronização necessários para seu bom funcionamento.

Versão Final dos Requisitos Fundamentais para o Ecossistema de Pagamentos Instantâneos Brasileiro.

A versão final dos Requisitos Fundamentais (https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/Documents/gt_pagamentos_instantaneos/Requisitos%20fundamentais%20-%20vers%C3%A3o%20final.pdf) vem com o Comunicado 32.927 de 21 de dezembro de 2018 (<https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/especialnor/Comunicado32927.pdf>) e, nos termos do disposto no Regulamento anexo à Portaria nº 97.909, de 3 de maio de 2018, apresenta os requisitos fundamentais para o ecossistema de pagamentos de pagamentos instantâneos brasileiro.

Não há modificação significativa na postura do BCB entre a versão final e a intermediária. Talvez a principal modificação foi a mudança da estrutura da versão final, de onde foram retirados as definições e notas específicas em cada requisito. Ou seja, na versão final restaram apenas as características básicas do ecossistema. E o detalhamento será realizado ao longo de 2019 e 2020.

O Comunicado 32.927 traz figura anexa com o esquema do ecossistema brasileiro de pagamentos instantâneos conforme discutido na versão final.



A versão final também detalhou como será o provimento de liquidez no ecossistema brasileiro de pagamentos instantâneos. Estão previstas duas modalidades de provimento de liquidez:

- Durante o horário de funcionamento do STR (Sistema de Transferência de Reservas, a principal infraestrutura de pagamentos do SPB), que não será alterado em decorrência da criação do ecossistema de pagamentos instantâneos, os participantes diretos poderão movimentar livremente os recursos entre sua

conta Reservas Bancárias ou sua Conta de Liquidação e a conta que eles terão na nova infraestrutura.

- Fora do horário de funcionamento do STR, será possível a utilização dos saldos dos títulos públicos federais custodiados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) como mecanismo de provimento de liquidez para o ecossistema. As regras e os detalhes operacionais para a utilização de títulos públicos federais como fonte de liquidez para o ecossistema serão oportunamente definidos pelo BC.

Fórum PI

Nos termos do item 3 do Comunicado BCB nº 32.927, de 21 de dezembro de 2018, e por meio da Portaria 102.166, de 19 de março de 2019 (http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/67765121/do2-2019-03-20-portaria-n-102-166-de-19-de-marco-de-2019-67764964), o BCB instituiu o fórum para assuntos relacionados a pagamentos instantâneos (Fórum PI), no âmbito do Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB). O fórum tem como objetivo subsidiar o Banco Central do Brasil em seu papel de definidor das regras de funcionamento do ecossistema de pagamentos instantâneos, consistindo em um comitê consultivo permanente.

A criação do Fórum PI teve como objetivo dar continuidade à interação com os agentes de mercado e com potenciais usuários. O Fórum conta com cerca de 200 instituições participantes. O Fórum PI é uma estrutura de governança permanente, que continuará existindo mesmo após o lançamento dos pagamentos instantâneos e que

buscará o aprimoramento contínuo das soluções, sempre com foco na manutenção de um ambiente eficiente, competitivo, seguro e inclusivo.

Participantes

- Representantes de prestadores de serviços de pagamento (através de associações Representativas de âmbito nacional);
- Prestadores e potenciais prestadores de serviços de conectividade;
- Potenciais prestadores de serviço de iniciação de pagamentos;
- Usuários finais de serviços de pagamento (tanto pagadores quanto recebedores, por meio de associações representativas de âmbito nacional);
- Banco Central do Brasil.

O BC poderá, ainda, convidar a participar das discussões órgãos e entidades reguladoras de serviços de pagamento, bem como órgãos de defesa da concorrência e do consumidor de âmbito nacional, e qualquer outra entidade pública ou privada que possa agregar em discussões específicas.

Atividades

À medida que se mostrar necessário, poderão ser constituídos grupos de trabalho (GT) temáticos no âmbito do Fórum PI. Nesse momento, foram criados dois GTs:

- GT Negócios, cujo papel é subsidiar a definição dos produtos do ecossistema e mapear seus fluxos;
- GT Padronização e Requisitos Técnicos, que atuará na discussão dos aspectos

tecnológicos do ecossistema, como padrão de comunicação, requisitos de segurança e de conectividade, forma funcionamento da base de dados de endereçamento e padrão de QR Code.

O Fórum PI realizou várias reuniões em 2019, sendo que a última foi em 14/11/2019. Os assuntos são sobremaneira técnicos, por exemplo na última reunião foram discutidos os tipos de mensagens a serem trocadas entre os participantes, assim como especificação de uso de QR Codes. Por esse motivo a discussão das reuniões do Fórum PI está fora do escopo desse trabalho.

Desde a publicação do referido Comunicado, ocorreram avanços significativos, decorrentes de estudos desenvolvidos pelas equipes técnicas do BCB e das interações com as partes interessadas (potenciais participantes, usuários finais, outros órgãos de governo etc.), principalmente por meio do Fórum Pagamentos Instantâneos.

Ademais, a partir desses avanços, questões relativas à base de endereçamento, requisito fundamental do ecossistema, passaram a demandar definições da Diretoria Colegiada.

A base de dados de endereçamento é o componente do ecossistema de pagamentos instantâneos que armazenará as informações das chaves ou apelidos que servem para identificar as contas transacionais dos usuários recebedores de maneira intuitiva e simplificada, permitindo que o usuário pagador utilize informações que ele já possui sobre o usuário recebedor (número de telefone celular, CPF/CNPJ e endereço de e-mail,

por exemplo) para iniciar o pagamento. O Voto 271/2018- BCB, de 20 de dezembro de 2018, foi silente quanto a esse componente.

Essa base de dados é um componente com relevância estratégica para o ecossistema, pois contribuirá para a conveniência e para a segurança dos pagamentos instantâneos, uma vez que possibilita uma melhor jornada do usuário em diversos casos de uso, além de agregar segurança ao ecossistema.

Nesse sentido, seu adequado desenho e funcionamento são essenciais, tanto no que diz respeito à promoção da adesão dos usuários pagadores e recebedores quanto à imagem e à confiabilidade do ecossistema.

Em linha com as melhores práticas internacionais, propomos que a base de dados de endereçamento seja única, de forma a maximizar os ganhos de escala e os efeitos de rede típicos da indústria de pagamentos.

Além disso, propomos que o BCB atue como desenvolvedor e operador dessa base de dados, dada sua criticidade para o bom funcionamento do ecossistema e a atuação neutra desta Autarquia em relação a ele.

O custo estimado para o desenvolvimento da base de dados de endereçamento é de aproximadamente R\$4,3 milhões (quatro milhões e trezentos mil reais), e para sua manutenção, de R\$1,2 milhão/ano (um milhão e duzentos mil reais ao ano).

Sintetizando, propomos atualizar os requisitos fundamentais para o ecossistema de pagamentos instantâneos brasileiro, aprovados pelo Voto 271/2018-BCB, de 20 de dezembro de 2018, com a inclusão de uma base centralizada de dados de endereçamento como componente da estrutura do ecossistema de pagamentos instantâneos brasileiro, a ser desenvolvida, mantida e operacionalizada pelo Banco Central do Brasil.

Conclusão

A inovação na área de pagamentos nos últimos anos tem se acelerado de maneira a fazer com que os reguladores considerem até mesmo questões básicas como qual é o papel do governo no sistema de pagamentos²⁷. O banco central sueco e o uruguaio fizeram testes sobre a emissão de moeda digital emitida por bancos centrais²⁸ (Central Bank Digital Currencies). O banco central chinês já se decidiu por um projeto similar²⁹. Esse tipo de emissão de moedas digitais (*inside money*) por bancos centrais, embora cheia de controvérsias como problemas de privacidade (cada entidade teria uma conta no banco central que veria todas as transações) pode ser a única resposta viável se algum tipo de moeda digital de grandes plataformas de tecnologia, como a Libra, tiverem sucesso. O preço da inovação pode ser a perda da soberania monetária para uma entidade privada opaca sem qualquer compromisso com o interesse público.

O Banco Central do Brasil, especialmente na atual gestão, acelerou a introdução de inovações no mercado brasileiro. Em 28/11/19 foram publicadas três consultas públicas: duplicata eletrônica, open banking e sandbox regulatório. Objeto de futuras pesquisas.

²⁷ <https://www.riksbank.se/globalassets/media/rapporter/ekonomiska-kommentarer/engelska/2019/the-e-krona--now-and-for-the-future.pdf>

²⁸ <https://www.bis.org/cpmi/publ/d174.pdf>

²⁹ <http://www.cf40.org.cn/uploads/newsletter/20190803.pdf>

Bibliografia

BALDUCCINI, B.; FIRMATO, M.; GUAZZELLI, T.; VARGAS NETO, J. “Arranjos e Instituições de Pagamento: Novo Marco Legal e Regulatório”. *Revista de Direito Bancário e do Mercado de Capitais: RDB*, v. 17, n. 63, p. 16-30, 2014

BANCO CENTRAL DO BRASIL *Diagnóstico do Sistema de Pagamentos de Varejo do Brasil*. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y3dsehvr>>, 2005, Acesso em: 27/09

——— *Relatório de Vigilância do Sistema de Pagamentos Brasileiro 2013*. Disponível em:

<https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/Documents/sistema_pagamentos_brasileiro/RELATORIO_DE_VIGILANCIA_SPB2013.pdf>, 2013, Acesso em: 15/11/2019

——— *Workshop Open Banking*. Brasília: Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=MCGeF1_Twiw>, 15/05/2019, Acesso em: 15/11/2019

——— *Relatório sobre a Indústria de Cartões de Pagamentos*. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/Documents/sistema_pagamentos_brasileiro/Publicacoes_SPB/Relatorio_Cartoes.pdf>, 2010, Acesso em: 28/09/2019

BECH, M. L.; SHIMIZU, Y.; WONG, P. “The quest for speed in payments”. *BIS Quarterly Review March*, v. n. p. 2017

BRITO, A. “A reestruturação do sistema de pagamentos brasileiro e seus impactos nas instituições financeiras”. *Revista Contabilidade & Finanças*, v. 13, n. 28, p. 66-85, 2002

CARNEY, M. *Enable, Empower, Ensure: A New Finance for the New Economy - Bank of England*, London. Disponível em: <<https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/speech/2019/enable-empower-ensure-a-new-finance-for-the-new-economy-speech-by-mark-carney>>, 2019, Acesso em: 15/11/2019

COMMITTEE ON PAYMENTS AND MARKET INFRASTRUCTURES *Fast payments – Enhancing the speed and availability of retail payments*. Disponível em: <<https://www.bis.org/cpmi/publ/d154.pdf>>, 2016, Acesso em: 11/2019

COMMITTEE ON PAYMENT AND SETTLEMENT SYSTEMS *Core Principles for Systemically Important Payment Systems*. Disponível em: 2001, Acesso em: Janeiro

CONSULTOR JURÍDICO CONJUR *Conheça como o SPB funcionará no mundo dos negócios*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2002-abr-19/conheca_spb_funcionara_mundo_negocios>, 2002, Acesso em: 22 Sep

DITTUS, P.; KLEIN, M. U. *On harnessing the potential of financial inclusion*. BIS Working Paper. Disponível em: <<https://www.bis.org/publ/work347.pdf>>, 2011, Acesso em: 23/11/2019

FCA - FINANCIAL CONDUCT AUTHORITY. *Financial Conduct Authority Regulatory Sandbox*. 2015

G7 WORKING GROUP ON STABLECOINS *Investigating the impact of global stablecoins*. Disponível em: <<https://www.bis.org/cpmi/publ/d187.pdf>>, 2019, Acesso em: 12/2019

WILDAU, G. *Tencent and Alipay set to lose \$1bn in revenue from payment rules* -

Financial Times. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/b472f73c-859e-11e8-96dd-fa565ec55929>>, 15/7/2018, Acesso em: 24/11/2019

CHONG, G. P. L. “Cashless China: Securitization of everyday life through Alipay’s social credit system—Sesame Credit”. *Chinese Journal of Communication*, v. 12:3, n. p. 290-2307, 2019

HUGHES, N.; LONIE, S. “M-PESA: mobile money for the Unbanked”. *Innovations*, v. 2, n. p. 2007

KAMINSKAS, I. *M-euro, a lesson in money supply from Kenya - Financial Times*. Disponível em: <<https://ftalphaville.ft.com/2012/07/18/1088431/m-euro-a-lesson-in-money-supply-from-kenya/>>, 18/07/2012a, Acesso em: 23/11/2019

——— *Why central banks should take charge of their digital currencies - Financial Times*. Disponível em: <<https://ftalphaville.ft.com/2013/02/18/1383972/why-central-banks-should-take-charge-of-their-digital-currencies/>>, 18/02/2013, Acesso em: 23/11/2019

——— *More on M-pesa and e-money - Financial Times*. Disponível em: <<https://ftalphaville.ft.com/2012/07/20/1089571/more-on-m-pesa-and-e-money/>>, 20/07/2012b, Acesso em: 23/11/2019

KLEIN, A. “Is China’s new payment system the future”. *Brookings Institution*, June, online at http://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/05/ES_20190617_Klein_ChinaPayments.pdf, v. n. p. 2019

LE GRAZIE, R. *Regulação para quem precisa: a evolução dos sistemas de pagamentos no Brasil*. JOTA. Disponível em: <https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/opiniao-e-

analise/artigos/regulacao-para-quem-precisa-a-evolucao-dos-sistemas-de-pagamentos-no-brasil-12082019>, 2019, *Acesso em:* 30/09/2019

LOBO, B. S. “Moral suasion and legal enforcement in the reform of retail payments in Brazil”. *Journal of Payments Strategy & Systems*, v. 10, n. 4, p. 322-342, 2017

MALALA, J. N. *Mobile Payments Systems in Kenya: A New Era or a False Dawn?: An Examination of the Legal and Regulatory Issues Arising Post financial Inclusions*. University of Warwick. 2014

CHORZEMPA, M. *Beijing's Grip on Internet Finance Is Tightening - PIIE*. Disponível em: <<https://www.piie.com/blogs/china-economic-watch/beijings-grip-internet-finance-tightening>>, 9/1/2018, *Acesso em:* 24/11/2019

NDUNG'U, N. S. *Taxing Mobile Phone Transactions in Africa: Lessons from Kenya*. Brookings Institution. Disponível em: <https://www.africaportal.org/documents/19267/Taxing_mobile_transactions.pdf>, 2019, *Acesso em:* 11/2019

PYMNTS.COM *Alipay Launches SMB Services In China PYMNTS.com*. Disponível em: <<https://www.pymnts.com/news/b2b-payments/2018/alipay-small-business-loans-supply-chain/>>, 30/10/2018, *Acesso em:* 11/2019

SENADO FEDERAL *CPI dos Cartões de Crédito: Relatório Final*. Disponível em: <<http://www6g.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7756119&>>, 2018, *Acesso em:* 12/10/2019

XIE, S. Y. *More Than a Third of China Is Now Invested in One Giant Mutual Fund - WSJ*. Disponível em: <<https://www.wsj.com/articles/more-than-a-third-of-china-is-now-invested-in-one-giant-mutual-fund-11553682785>>, 27/3/2019, *Acesso em:*

11/2019

VAUGHAN, P.; W. FENGLER; M. JOSEPH “Scaling-up through disruptive business models. The inside story of mobile money in kenya”. *In*: Chandy, L.; A. Hosono; H. Kharas; J. Lim. *Getting to scale: How to bring development solutions to millions of poor people*. The Brookings Institution Press Washington, DC, 2013

VEIGA, L. H. C.; SANKIEVICZ, A. *Fintechs e os taxistas regulando o Uber*. Disponível em: <<https://www.jota.info/artigos/fintechs-e-os-taxistas-regulando-o-uber-12122017>>, 2017, Acesso em: 02/10/2019

ZHU, F., Ying Zhang, Krishna G. Palepu, Anthony K. Woo, and Nancy Hua Dai. *Ant Financial (A)*. Harvard Business School Case 617-060. Disponível em: <<https://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=52493>>, 2017 (Revised March 2019), Acesso em: 12/2019